ROMA TRE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE

SEZIONE: GOVERNO E ISTITUZIONI
(XXII CICLO)

FEDERALISMO FISCALE E MECCANISMI DI PEREQUAZIONE FINANZIARIA

DOTTORANDO:
DOTT. FRANCESCO SOLURI

TUTOR:
CHIAR.MA PROF. FRANCESCA DI LASCIO

ANNO ACCADEMICO 2009/2010

INDICE

Introduzione 4

PARTE PRIMA

CAPITOLO PRIMO

La situazione normativa preesistente

1.1 Dalla Costituzione del 1948 alle riforme degli anni novanta 13

1.2 Le novità introdotte in sede comunitaria: il Patto di stabilità e di crescita (PSC) 20

1.3 (segue) – Il Patto di stabilità interno (PSI) e le sue successive modificazioni 24

1.4 Il D. Lgs. n. 56/2000 ed il sistema di finanziamento della spesa sanitaria 35

CAPITOLO SECONDO

L'evoluzione del tema del federalismo fiscale a seguito della riforma del Titolo Quinto della Costituzione

2.1 La riforma del Titolo V della Costituzione: il novellato articolo 119 37

2.2 Federalismo amministrativo, federalismo legislativo e federalismo fiscale: trasferimento di funzioni e di risorse finanziarie 39

2.3 L'autonomia tributaria ed il problema del coordinamento del sistema tributario 43

2.4 Le fonti di finanziamento delle spese delle Regioni e degli Enti locali. In particolare: a) le compartecipazioni al gettito o quote di tributi erariali "riferibili al loro territorio"; b) la perequazione 50

2.5 (segue) – Gli istituti: fondo perequativo, risorse aggiuntive ed interventi speciali 54

2.6 (segue) – I criteri di perequazione: dal bisogno alla capacità fiscale e al merito 58

2.7 Le problematiche legate alla realizzazione del federalismo fiscale 61

2.8 L'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale 64

2.9 In conclusione: i rapporti finanziari alla luce della riforma del titolo Quinto 74

CAPITOLO TERZO

L'incisione normativa prodotta dalle leggi sopravvenute e gli interventi della Corte Costituzionale in tema di federalismo fiscale

3.1 I profili di criticità del D. Lgs. n. 56/2000 e le proposte di correzione 77

3.2 La Commissione Giarda e il DDL delega Prodi 80

3.3 L'incisione normativa prodotta dalle leggi finanziarie dello Stato 84

3.4 Gli interventi della Corte Costituzionale in tema di federalismo fiscale 90

3.5 L'evoluzione normativa in tema di rapporto tra coordinamento della finanza pubblica e funzioni della Corte dei Conti 105

CAPITOLO QUARTO

Gli ultimi interventi del legislatore in tema di federalismo fiscale

4.1 La Legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione") 110

4.2 Le sedi del coordinamento della finanza pubblica 117

4.3 L'autonomia finanziaria delle Regioni 122

4.4 I mezzi di finanziamento delle Regioni 125

4.5 In particolare: il fondo perequativo 129

4.6 La finanza degli Enti locali 133

4.7 Gli interventi speciali 136

4.8 Il coordinamento dei diversi livelli di Governo e le disposizioni in tema di Patto di stabilità e di crescita 138

4.9 Il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale 141

4.10 Brevi considerazioni conclusive e riepilogo dei futuri adempimenti di competenza del legislatore delegato 145

4.11 Il ruolo della Corte dei Conti "anche in relazione al federalismo fiscale" 148

4.12 Il federalismo demaniale 152

4.13 Il Patto per la salute e la Legge Finanziaria per il 2010 159

4.14 La Legge di riforma della contabilità pubblica 163

PARTE SECONDA

CAPITOLO QUINTO

Analisi comparativa dei modelli di federalismo fiscale nell'ordinamento spagnolo ed in quello tedesco.

5.1 Introduzione 169

5.2 L'Ordinamento spagnolo 173

5.3 La perequazione 177

5.4 Considerazioni conclusive 180

5.5 Il federalismo fiscale nella Repubblica federale tedesca: premesse 183

5.6 Assetto federale e Costituzione economica in Germania 185

5.7 La perequazione 190

5.8 Problemi strutturali del federalismo fiscale in Germania 197

5.9 Considerazioni conclusive 201

Conclusioni 206

Bibliografia 214

"The Federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations"

(Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*).

Introduzione.

La strutturazione dei sistemi di federalismo fiscale e gli effetti che questi ultimi sono suscettibili di produrre sul complessivo impianto politico-istituzionale dei Paesi che li adottano sono ad oggi temi di estrema attualità ed interesse, sia pure con sensibili diversità, in ambito comunitario e nel contesto extraeuropeo; lo testimonia, per il primo versante, la complessità dei nodi problematici posti da tale tematica in Paesi di consolidata tradizione federalista, quali, ad esempio, la Germania, ma anche in Paesi che di recente hanno adottato modelli definibili, secondo una felice locuzione, di "regionalismo al limite del federalismo"[1] (se non di vero e proprio federalismo), come l'Italia.

Vi è dunque una peculiare "trasversalità" del tema del federalismo fiscale, o meglio, per usare un'espressione neutra della dottrina[2], delle relazioni intergovernative finanziarie, a conferma di quanto corrisponda al vero l'affermazione secondo cui storicamente, l'elemento che fonda e delimita un assetto di tipo federale è costituito dal profilo fiscale[3].

Questo per una serie di ragioni, alcune delle quali agevolmente intuibili: negli assetti statuali di tipo federale assume un rilievo centrale la constatazione per cui solo ove un determinato livello di governo gestisca effettivamente risorse proprie, può dirsi esistente e concretamente operante un meccanismo istituzionale fondato sul binomio autonomia politica/responsabilità politica.

---

[1] Cfr., A. PAJNO, *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione, paper*, 50° Convegno di studi amministrativi sull' *"Attuazione del titolo V della Costituzione"*, Varenna 16, 17 e 18 settembre 2004.

[2] In tal senso, cfr., V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino 2001, VIII; in particolare, secondo l'Autore, "l'espressione federalismo fiscale non riguarda infatti esclusivamente ordinamenti connotati in senso federale dalle rispettive Carte costituzionali, ma chiama in causa, più genericamente, qualunque forma di Stato composto".

Inoltre, l'assetto delle relazioni economico-finanziarie fra i diversi livelli di governo ha un'immediata ricaduta sull'effettività dei principi di solidarietà e di eguaglianza; in tal senso, il concetto di federalismo fiscale non può non tenere conto delle esigenze di uniformità nella tutela di tali principi.

Infine, non possono ignorarsi i rapporti, non sempre di facile interpretazione, intercorrenti fra la definizione di un compiuto sistema statuale di federalismo fiscale ed il quadro dei principi macroeconomici stabiliti in ambito comunitario[4].

L'analisi condotta si apre con una ricognizione della situazione normativa esistente nell'Ordinamento italiano anteriormente alla riforma del Titolo Quinto della Costituzione.

In buona sostanza, l'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti decentrati negli ultimi cinquanta anni nel nostro Paese può essere vista come graduale passaggio da un modello centralistico verso un modello regionale, in cui sono diventati sempre più accentuati gli aspetti federalistici.

Invero, durante l'Assemblea costituente del 1948 la discussione in materia di ordinamento regionale risultò essere particolarmente approfondita, prevalendo alla fine l'impostazione per cui, pur con molte cautele e con espressa esclusione di ogni impostazione federalista, vennero previste le Regioni, intese non come Enti propri del modello di Stato regionale, ma come una sorta di modello "intermedio" fra lo Stato accentrato e lo Stato federale[5].

---

[3] Cfr., al riguardo, P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in www.federalismi.it, n. 10/2002, *passim*.

[4] Sia sufficiente richiamare, al riguardo, le vicende che hanno interessato il Patto di stabilità e crescita, a pertire dal 1997, ed in merito al quale si rinvia al primo capitolo del presente lavoro di ricerca.

[5] In particolare, la Costituzione del 1948 dettava alcuni fondamentali principi e disposizioni in materia regionale, tra i quali: *a)* il principio per cui alle Regioni spettavano le funzioni amministrative relative alle materie sulle quali avevano competenza legislativa (art. 118, comma 1); *b)* il principio secondo cui le Regioni avrebbero dovuto esercitare le proprie funzioni amministrative delegandole a Province e Comuni o avvalendosi dei loro uffici (art. 118, comma 3); *c)* il principio per cui alle Regioni era riconosciuta autonomia finanziaria ma nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica; erano inoltre previsti sia tributi regionali sia la partecipazione a quote di tributi dello Stato, nonché la facoltà dello Stato di destinare risorse specifiche per legge a singole Regioni; ogni Regione si vedeva riconosciuto un proprio demanio (art. 119); *d)* il principio per cui gli atti amministrativi regionali erano sottoposti a controllo di legittimità da parte di un organo dello Stato (art. 125).

La definitiva attuazione delle predette innovazioni avvenne, tuttavia, molto lentamente, completandosi con l'istituzione delle Regioni ordinarie avvenuta solo nel 1970, e cioè ben oltre ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Peraltro, a causa delle forti resistenze esercitate dalle burocrazie ministeriali nei primi anni di vita delle Regioni, soltanto con l'emanazione del D. Lgs. 24 luglio 1977, n. 616, è stato attuato il tanto atteso trasferimento di funzioni amministrative dello Stato, evidenziandosi comunque che le Regioni medesime, più che assolvere a funzioni di programmazione, di legislazione e di indirizzo, abbiano finito col divenire esse stesse Enti di gestione caratterizzate da una struttura burocratica lenta ed assai pesante.

Successivamente, fin dagli inizi degli anni novanta, la necessità, avvertita a vari livelli, di superare la crisi dello Stato centralista e il dissesto del sistema tributario si è tradotta nella necessità di realizzare un modello di federalismo anche di tipo fiscale.

Con la stagione delle riforme degli anni novanta[6], di portata fortemente innovativa sull'intero sistema delle autonomie regionali e locali, si è pertanto inaugurata una nuova politica in materia finanziaria caratterizzata dalla introduzione di un numero consistente di tributi propri in capo alla Regione, cui ha fatto seguito la corrispondente riduzione di trasferimenti statali.

Le innovazioni di maggior rilievo di quel periodo riformatore sono state la 'regionalizzazione' del SSN a partire dal 1992 e l'introduzione, con legge n. 662/1996 (cosiddetto "collegato" alla Legge Finanziaria 1997) dell'imposta sulle attività produttive (IRAP); i suddetti atti normativi devono, invero, considerarsi l'uno come l'evoluzione dell'altro, essendosi stabilito che, a partire dal gennaio 1999, il SSN venisse finanziato con i proventi dell'IRAP.

Ai principali provvedimenti appena descritti vanno aggiunti alcuni atti normativi di riordino della finanza degli enti territoriali, quali il D. Lgs. n. 504/1992 (che ha trasferito totalmente alla Regione la tassa automobilistica regionale e

[6] I cui principi ispiratori sono, peraltro, rinvenibili nell'impulso – agevolato proprio dal progressivo decentramento delle funzioni – dato ai processi di delegificazione e di semplificazione dell'attività amministrativa, nonché nella introduzione di strumenti a garanzia della trasparenza dell'attività amministrativa stessa.

l'imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici a partire dal 1994) e la Legge n. 549/1995 (cosiddetto "collegato" alla Legge Finanziaria 1996), che ha trasferito alle Regioni l'imposta regionale sulla benzina, la tassa sul diritto allo studio ed il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

Sul versante locale l'analisi ha coinvolto l'ente comunale che è stato interessato, a partire dagli anni novanta, da una serie di riforme che hanno ampliato la sua capacità finanziaria[7].

Peraltro, lo stesso nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (articolo 5), è intervenuto su un quadro delle relazioni finanziarie fra Stato, regioni ed autonomie locali, già fortemente innovato dal combinato disposto della legge delega n.133 del 1999 e del conseguente decreto legislativo n. 56/2000, recante "Disposizioni in tema di federalismo fiscale", con i quali si tracciava una sorta di 'via italiana' al federalismo fiscale; in particolare, la novità introdotta dal D. Lgs. n. 56/2000 è consistita nella previsione, a partire dal 2002, di un meccanismo di perequazione delle risorse regionali, basato su nuovi criteri equitativi (cosiddetti "a regime"), volti a superare gradualmente quello basato sulla spesa storica, al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di erogare livelli essenziali ed uniformi di assistenza e di tener conto dell'esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali, riducendo in tal modo la disparità di gettito tributario.

Il secondo capitolo del presente lavoro di ricerca si sofferma sull'evoluzione del tema del federalismo fiscale a seguito della riforma del Titolo Quinto della Costituzione.

La grande novità della riforma è che anche le Regioni e gli Enti locali possono stabilire tributi propri, sebbene con alcuni limiti.

L'articolo 119 fornisce, al riguardo, due indicazioni molto generali: tale attività deve essere svolta in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

---

[7] Cfr., al riguardo l'art. 54 della legge n. 142/1990.

Poiché la potestà legislativa è assegnata solo allo Stato e alle Regioni (articolo 117 comma 2), ne risulta una dipendenza delle norme tributarie degli enti locali dalla potestà legislativa delle regioni.

Oltre alla fonte di finanziamento costituita dai tributi propri, la Costituzione, nell'articolo 119, fornisce indicazioni anche su altre forme di finanziamento dei livelli del governo decentrati[8].

Nello schema "cooperativo" fin qui delineato, essenziali sono apparsi il ruolo ed il lavoro svolto dall'Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (AcOFF), attraverso la quale si sarebbero dovuti indicare al Governo gli elementi per ridurre la complessità, ed al tempo stesso migliorare l'efficacia, della risposta legislativa statale[9].

Nelle conclusioni dell'AcOFF sono rinvenibili buona parte dei principi e dei criteri portati avanti dal succeduto Governo, nel solco di un percorso fortemente voluto dall'allora Ministro delle Finanze Padoa Schioppa, che istituì un apposito gruppo di lavoro con il compito di elaborare un'ipotesi di disegno di legge delega, da sottoporre all'esame del Governo e, quindi, del Parlamento, ed il cui punto di approdo è rinvenibile in un DDL governativo licenziato successivamente il 3 agosto 2007 dal Governo Prodi.

E' proprio dalla analisi del contenuto di tale provvedimento (e dei profili di criticità del D. Lgs. n. 56/2000) che si apre il terzo capitolo del presente lavoro, dedicato, tra l'altro, all'incisione normativa prodotta dalle leggi finanziarie dello Stato

---

[8] Come si vedrà più avanti, una fonte di finanziamento ulteriore è rappresentata da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Inoltre, sono ammesse due tipologie di trasferimenti dallo Stato agli enti decentrati: *a)* trasferimenti derivanti da un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante; *b)* trasferimenti per interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici … (articolo 119, comma 5); c) risorse derivanti dalle fonti indicate - tributi propri, compartecipazione ed eventuali trasferimenti perequativi -, che devono essere di ammontare sufficiente a consentire ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

[9] L'Alta Commissione è stata istituita dall'articolo 3, lett. *b)*, della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria per il 2003) col compito di fornire al Governo "i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, comma terzo, 118 e 119 della Costituzione sulla base delle indicazioni formulate in sede di Conferenza Stato, Regioni ed enti locali, in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale".

successive alla legge Finanziaria per il 2003 (istitutiva proprio della citata Alta Commissione), agli interventi della Corte Costituzionale in tema di federalismo fiscale, nonché al rapporto tra coordinamento della finanza pubblica e funzioni svolte dalla Corte dei Conti.

Invero, dopo la citata Legge Finanziaria per il 2003, le successive leggi di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato hanno adottato, nel complesso, correttivi molto parziali se visti in funzione dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e, quindi, di scarso rilievo contenutistico, con l'unica eccezione della legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007), che ha riconosciuto agli Enti locali maggiori spazi di autonomia in materia di imposizione dei tributi di loro competenza, pur dovendosi comunque prendere atto che tale impostazione non è apparsa affatto risolutiva per il processo di attuazione del federalismo fiscale.

Peraltro, l'aver sottolineato spesso l'indeterminatezza delle previsioni di carattere costituzionale contenute nel novellato articolo 119 della Costituzione, proprio nella parte riguardante il "federalismo fiscale", ha rappresentato il presupposto necessario non soltanto per la successiva attività di attuazione legislativa dell'istituto, ma anche per l'indispensabile opera integratrice della Corte costituzionale prodotta per iniziativa del governo centrale e delle Regioni.

In particolare, per quanto concerne l'autonomia di entrata da riconoscere in capo agli enti territoriali, il Giudice delle leggi ha ritenuto di frapporre un freno alla dinamicità legislativa in materia, pretesa ed esercitata, freneticamente, da alcune Regioni, attesa l'assenza di una disciplina attuativa dell'articolo 119 della Costituzione (già di per sé un po' troppo ermetico, laconico e certamente incompleto) che regolasse le condizioni e i limiti di esercizio dell'autonomia impositiva regionale e degli Enti locali, dovendosi nelle more necessariamente riaffermare l'unicità del sistema tributario ed il ruolo di tutore delle istanze unitarie da parte dello Stato, evidenziandosi in tal modo il richiamo alla necessaria "macrocornice" legislativa statale.

Il quarto capitolo è dedicato all'analisi complessiva dei recenti interventi del legislatore in tema di federalismo fiscale.

Al riguardo, si è prima detto come nelle conclusioni dell'AcOFF siano contenute buona parte dei principi e dei criteri portati avanti dal Governo successivo attraverso la Commissione Giarda, ed il cui punto di approdo è rinvenibile nel DDL licenziato successivamente il 3 agosto 2007 dal Governo Prodi.

Invero, il progetto legislativo contenuto nel DDL in questione è successivamente naufragato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, al quale ha fatto seguito un dibattito apertosi a ridosso delle ultime elezioni politiche e continuato dopo gli esiti prodotti da uno schema di DDL delega predisposto inizialmente dal Ministro Roberto Calderoli, e poi condiviso dal Governo (su proposta dei Ministri Tremonti, Bossi, Calderoli e Fitto), sebbene in una versione finale sensibilmente modificata ed integrata rispetto alla 'bozza' originaria.

In realtà, tale proposta di DDL (meglio nota come 'bozza Calderoli') aveva già esordito il 24 luglio 2008; alla prima versione ha fatto seguito la seconda edizione, sensibilmente integrata e modificata, ufficializzata il 3 settembre successivo, alla quale è poi succeduto l'esame ed il licenziamento dello schema da parte del Consiglio dei Ministri dapprima nella seduta dell'11 settembre e poi in quella definitiva del successivo 3 ottobre 2008.

Secondo un orientamento entusiasta, il nuovo DDL avrebbe ripreso alcune soluzioni previste dal Governo precedente, anche in tema di perequazione, semplificando al contempo il quadro complessivo dagli eccessi di statalismo e rivalutando con maggiore intensità l'autonomia regionale.

Al licenziamento della 'bozza Calderoli' (nella sua versione 'condivisa'), da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre scorso, ha fatto poi seguito la successiva rubricazione al Senato (A.S. n. 1117) del testo del DDL delega dell'Esecutivo e la sua consistente integrazione in sede di Commissioni riunite, conclusasi con l'approvazione di un elaborato finale del 16 gennaio 2009 e con la definitiva approvazione in prima lettura al Senato, il successivo 22 gennaio, con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astenuti.

Il DDL A.S. n. 1117, salutato positivamente dalla dottrina, è stato, quindi, trasmesso alla Camera dei Deputati (A.C. n. 2105); modificato da quest'ultima, con un lavoro di "*fine tuning*" il 24 marzo, il testo è stato trasmesso in data 26 marzo 2009 al Senato della Repubblica con rubricazione n. 1117-B, per essere definitivamente approvato il successivo 29 aprile con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti, divenendo così la legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"[10]).

Il quarto capitolo si chiude con l'esame delle ultime novità legislative intervenute, riguardanti, rispettivamente: *a)* il ruolo e le funzioni della Corte dei Conti in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale (articolo 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009); *b)* il primo decreto di attuazione della legge delega n. 42/2009 (sul c.d. 'federalismo demaniale'); *c)* le disposizioni, contenute nella Legge Finanziaria per il 2010 (legge n. 191/2009), concernenti il 'Patto per la salute'; *d)* la legge di riforma del sistema di contabilità pubblica (legge n. 196/2009).

Infine, l'analisi compiuta nel quinto capitolo affronta, in una prospettiva di diritto comparato, i modelli di federalismo fiscale in atto esistenti in due ordinamenti europei decentrati di particolare interesse, la Spagna e la Germania.

Entrambi i Paesi vantano una certa eredità federale intesa, nel primo caso, come decentramento fiscale, mentre nel secondo come federalismo politico e cooperativo; entrambi, comunque, hanno storicamente costituito (e costituiscono tuttora) un punto di confronto con l'ordinamento italiano.

In questo senso, l'impiego di una prospettiva di diritto comparato oltre a contribuire a dare una visione di insieme sulle tendenze che caratterizzano gli ordinamenti europei, specialmente in relazione allo studio dei diversi modelli di riparto finanziari, rappresenta indiscutibilmente un ausilio per comprendere forse meglio le scelte compiute dal legislatore italiano, dapprima con il processo di revisione costituzionale del 2001 e, infine, con la legge-delega n. 42/2009, approvata

[10] Per un commento esaustivo di tale provvedimento, si rinvia al capitolo quarto del presente lavoro.

al fine di dare attuazione legislativa, sia pure tardiva, all'articolo 119 della Costituzione.

Il presente lavoro è aggiornato alla data del 22 febbraio 2010, non essendo, dunque, prese in considerazione eventuali evoluzioni normative successivamente intervenute.

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

La situazione normativa preesistente

1.1 Dalla Costituzione del 1948 alle riforme degli anni novanta.

Il processo di trasformazione in Italia della forma di Stato[11] ha compiuto nell'ultimo decennio una decisiva accelerazione.

Tale evoluzione di rapporti tra centro e periferia risulta ancor più evidente nella prospettiva storica; infatti, lo Stato italiano fu alle origini fortemente accentrato secondo il modello napoleonico, caratterizzandosi per il seguente binomio: accentramento del potere presso le autorità centrali più uniformità, ossia identico assetto per tutti i Comuni.

Lo stato dell'arte è evoluto agli albori del secolo scorso, allorquando i grandi centri urbani dell'Italia settentrionale divennero il luogo in cui iniziò a delinearsi una classe dirigente rappresentativa di ceti nuovi e nel quale si iniziò a produrre e a distribuire quei servizi primari necessari per la collettività abbisogna (gas, luce, trasporto e acqua, per fare qualche esempio).

L'accentramento di matrice statale raggiunse la sua punta più elevata durante il fascismo, la cui concezione neanche lontanamente ammetteva la possibilità che, all'interno dell'ordinamento, vi potessero essere ambiti, per quanto delimitati per materia e per territorio, in grado di dotarsi di un proprio indirizzo politico autonomo rispetto a quello statale.

---

[11] In argomento la dottrina è vastissima. A titolo puramente esemplificativo, cfr., *ex multis*, S. GAMBINO, *Federalismo e diritti (forma di Stato e diritti fondamentali)*, in PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano, 2005; C. MORTATI, *Le forme di Governo*, Padova, 1973; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., (a cura di T. GROPPI-M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in "Le Regioni", nn. 2-3, 1997.

Durante l'Assemblea costituente del 1948 la discussione in materia di ordinamento regionale risultò essere particolarmente approfondita.

Nonostante la presenza di aspre divergenze tra forze politiche in merito all'attuazione di un ampio pluralismo istituzionale, pur con molte cautele e con espressa esclusione di ogni impostazione federalista, vennero previste le Regioni, intese non come Enti di carattere federale ma come Enti propri del modello di Stato regionale, una sorta di modello "intermedio" fra lo Stato accentrato e lo Stato federale[12].

La Costituzione ripartiva la Repubblica in Regioni, Province e Comuni, definendo le Regioni come "enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (artt. 115-127) e le Province e i Comuni come "enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni" (artt. 128-133).

Dunque la disciplina di questi ultimi era rimandata alla legge ordinaria, mentre la disciplina delle Regioni era in gran parte dettata direttamente e in parte più limitata affidata agli statuti. In tal modo Regioni, Province e Comuni erano posti su un piano nettamente diverso: solo alle prime era riservata una competenza legislativa.

La Costituzione del 1948 dettava i seguenti principi e disposizioni in materia regionale:

- alle Regioni spettavano le funzioni amministrative relative alle materie sulle quali avevano competenza legislativa (art. 118, comma 1);
- le Regioni avrebbero dovuto esercitare le proprie funzioni amministrative delegandole a Province e Comuni o avvalendosi dei loro uffici (art. 118, comma 3);
- alle Regioni era riconosciuta autonomia finanziaria ma nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica; erano inoltre previsti sia tributi regionali sia la partecipazione a quote di tributi dello Stato, nonché la facoltà dello Stato di

[12] Nella Costituzione del 1948 non mancava, comunque, attenzione per l'autonomia dei poteri locali, configurandosi quest'ultima come principio generale cui la Repubblica conforma la propria azione (articolo 5).

destinare risorse specifiche per legge a singole Regioni; ogni Regione si vedeva riconosciuto un proprio demanio (articolo 119);

- era fatto espresso divieto alle Regioni di ostacolare la mobilità di persone e cose, di istituire dazi e di limitare il diritto dei cittadini di lavorare dovunque (articolo 120);
- era riconosciuta a ciascuna Regione autonomia statutaria sulla propria organizzazione interna (articoli 121-123);
- si istituiva un commissario del Governo con compiti di coordinamento fra amministrazione regionale e statale e di trasmissione delle leggi regionali approvate (articoli 124 e 127);
- si sottoponevano gli atti amministrativi regionali a controllo di legittimità da parte di un organo dello Stato (articolo 125)[13];

La definitiva attuazione delle predette innovazioni avvenne, tuttavia, molto lentamente, completandosi con l'istituzione delle Regioni ordinarie avvenuta solo nel 1970, e cioè ben oltre ventidue anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Peraltro, a causa delle forti resistenze esercitate dalle burocrazie ministeriali nei primi anni di vita delle Regioni, soltanto con l'emanazione del D. Lgs. 24 luglio 1977, n. 616, venne attuato il tanto atteso trasferimento di funzioni amministrative dello Stato, evidenziandosi comunque che le Regioni medesime, più che assolvere a funzioni di programmazione, di legislazione e di indirizzo, finirono col divenire esse stesse Enti di gestione caratterizzate da una struttura burocratica lenta ed assai pesante.

Sarebbe stato necessario attendere la stagione delle riforme degli anni novanta[14] affinchè tale tendenza riuscisse ad interrompersi, in considerazione delle profonde trasformazioni che hanno interessato l'intero sistema delle autonomie regionali e locali, con portata fortemente innovativa.

---

[13] A. BARBERA e C. FUSARO, *La scelta del Costituente nel 1948 e la lenta attuazione dell'ordinamento regionale,* in *Corso di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 304, 305.

[14] I cui principi ispiratori sono, peraltro, rinvenibili nell'impulso – agevolato proprio dal progressivo decentramento delle funzioni – dato ai processi di delegificazione e di semplificazione dell'attività amministrativa, nonché nella introduzione di strumenti a garanzia della trasparenza dell'attività amministrativa stessa.

Invero, fin dagli inizi degli anni novanta l'esigenza, avvertita a vari livelli, di superare la crisi dello Stato centralista e il dissesto del sistema tributario si è espressa nella necessità di realizzare un modello di federalismo anche di tipo fiscale.

L'obiettivo è stato quello di soddisfare le richieste di decentramento espresse dalla collettività, consistenti in buona sostanza:

- nel decentramento, sul fronte non solo delle spese;
- nella diffusione multilivello dei poteri decisionali, in particolare del potere normativo d'imposizione;
- nella maggiore responsabilizzazione politica e gestionale degli amministratori locali;

Le ragioni che hanno spinto le forze politiche dell'epoca ad incentivare l'autonomia politica e finanziaria delle Regioni e degli Enti locali vanno rinvenute nell'opinione che l'offerta centralizzata dei beni pubblici ostacolasse l'adeguamento dei servizi alle esigenze locali e rende il controllo politico dei cittadini – contribuenti meno diretto ed efficace.

L'esigenza stessa di un riassetto istituzionale rispondente al modello europeo di federalismo che trova il suo caposaldo nel principio di sussidiarietà fissato dal trattato di Maastricht, nel principio, cioè, secondo cui "lo Stato deve intervenire solo nelle materie riguardo alle quali gli Enti sott'ordinati, nell'ambito delle rispettive competenze, non possono decidere ed agire con efficacia".

Così considerato il federalismo fiscale ha rappresentato un'occasione di impulso all'originario disegno autonomista tracciato dal Costituente.[15]

Peraltro, accanto ai valori stessi e ai principi costituzionali delle autonomie regionalismo e municipalismo), posti alla base del processo federalista e sussumibili nel concetto di sussidiarietà, ve ne sono altri e di diversa portata.

In primo piano, se l'attribuzione di una adeguata autonomia finanziaria per le Regioni e gli altri Enti locali è considerata, dal legislatore, una condizione necessaria per la realizzazione di un vero e proprio federalismo che consenta alle aree territoriali

---

[15]F. GALLO, *Il federalismo fiscale*, in *Enciclopedia Giuridica,* 1996, p. ss.

del Paese potenzialmente più competitive di conseguire i vantaggi di uno sviluppo economico adeguato alle loro risorse e alle loro potenzialità, tale attribuzione non può prescindere dall'esigenza di essere coniugata con il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica previsto dall'articolo 5 della Costituzione ("la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento").

In secondo luogo, oltre all'importante criterio del beneficio, assumono rilevanza il principio di efficienza e di responsabilità dei livelli di governo sub centrali, nonché il principio di solidarietà economica e sociale.

E' solo applicando tali principi che un Ordinamento tributario può considerarsi improntato ai valori dell'autonomia. In particolare: *a)* il principio di efficienza prevede che ogni amministrazione locale decida in termini di costi e benefici ed agisca di conseguenza; *b)* il principio di responsabilità postula che i cittadini siano posti in grado di controllare, indirizzare e giudicare l'operato dei loro amministratori relativo alle decisioni di spesa e di entrata; *c)* il criterio del beneficio è strettamente legato al principio della capacità fiscale e contributiva del cittadino previsto dall'articolo 53 della Costituzione ("Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività") ed agevola l'attuazione del principio di responsabilità rendendo, con riferimento ai servizi locali, più percepibile il collegamento tra i prelievi subiti e i vantaggi derivanti dalle spese; *d)* infine il principio di solidarietà impone l'intervento perequativo a favore delle Regioni e degli Enti locali più poveri per il finanziamento dei diritti fondamentali di cittadinanza sociale.

Questi principi contenuti negli articoli 5, 128 e 119 della Costituzione, che li prevedono o li presuppongono, sono stati fino a pochi anni fa interpretati in senso non proprio autonomista, accogliendosi infatti una nozione di autonomia finanziaria regionale e locale basata sulla separazione tra il momento dell'acquisizione delle entrate e quello relativo alla spesa.

Negli anni '60 e '70, infatti, era diffusa l'idea dell'autonomia finanziaria intesa solo come autonomia della spesa e come libertà di bilancio.

Sulla base di tale opinione il sistema di governo locale è stato così quasi del tutto privato, con la riforma fiscale del 1971, della capacità impositiva e la finanza regionale e quella locale sono divenute finanze quasi interamente derivate.

Un'ulteriore riduzione degli spazi di gestione finanziaria autonoma ha riguardato l'accensione di prestiti.

Tra il 1970 e il 1975 la crescita del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo è continuata ininterrotta. In un cruciale passaggio istituzionale, con i decreti Stammati del 1977, lo Stato si è assunto il debito contratto dai governi locali.[16]

Ci sono dunque voluti diversi anni e la crisi fiscale dello Stato per rendersi conto dei rischi che tale impostazione conteneva; il pericolo che il governo centrale, chiamato a contenere le spese pubbliche, lasciasse il governo locale allo "sbaraglio" e il pericolo che lo stesso governo centrale fosse incapace di resistere alle pressanti richieste dei governi locali.

Naturalmente, come risulta dal dissesto della finanza locale e dall'ammontare del nostro debito pubblico, questi pericoli si sono verificati.

Ed è stata proprio questa situazione di crisi che ha determinato una rivalutazione dell'autonomia tributaria e del principio di responsabilità.

A partire dagli anni novanta si è inaugurata una nuova politica in materia finanziaria caratterizzata dalla introduzione di un numero consistente di tributi propri in capo alla Regione, cui ha fatto seguito la corrispondente riduzione di trasferimenti statali.

Un segnale di cambiamento si è avvertito già con il D. Lgs. n. 502/1992, emanato in attuazione della Legge n. 421/1992 che delegava il Governo a razionalizzare il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) e a riordinare la finanza territoriale.

---

[16] G. DELLA CANANEA, *Osservazioni critiche sul "federalismo fiscale" in Italia*, in *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 2004.

Le innovazioni di maggior rilievo sono stati la 'regionalizzazione' del SSN a partire dal 1992 e l'introduzione, con legge n. 662/1996 ("collegato" alla Legge Finanziaria 1997) dell'imposta sulle attività produttive (IRAP).

I suddetti atti normativi devono essere considerati l'uno come l'evoluzione dell'altro, stabilendosi che, a partire dal gennaio 1999, il SSN venisse finanziato con i proventi dell'IRAP[17].

Ai principali provvedimenti appena descritti vanno aggiunti alcuni atti normativi di riordino della finanza degli enti territoriali, quali il D. Lgs. n. 504/1992 e la Legge n. 549/1995 ("collegato" alla Legge Finanziaria 1996) [18].

Sul versante locale l'analisi ha coinvolto l'ente comunale[19] che è stato interessato, a partire dagli anni novanta, da una serie di riforme che hanno ampliato la sua capacità finanziaria.

Già l'articolo 54 della legge n. 142/1990 ha, infatti, disegnato un "modello di finanza autonoma", realizzato mediante il riconoscimento dell'autonomia impositiva comunale e la determinazione di principi.

Al Comune sono state attribuite nuove imposte mediante il D. Lgs. n. 504/1992, che ha introdotto l'imposta comunale sugli immobili (ICI), da applicare su fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli a qualsiasi uso destinati, siti nel territorio dello Stato.

La disposizione ha conferito all'ente la potestà impositiva attuabile attraverso la manovrabilità dell'aliquota entro margini fissati con legge statale.

---

[17] Le Regioni sono divenute titolari di un ammontare di risorse in misura proporzionale al numero degli iscritti al SSN nel proprio territorio, risorse che fino a quel momento confluivano nelle casse statali. In questo modo esse hanno avuto la facoltà di incidere sull'aliquota relativa ai contributi sanitari, potendo elevarla fino al 6% e ottenendo così un nuovo tributo proprio. La legge n. 662/1996 ed il D. Lgs. n. 446/1997 di attuazione della delega hanno sostituito alcune imposte regionali tra cui i contributi sanitari, con un'addizionale su Irpef e Irap su cui le Regioni hanno avuto la potestà di fissare l'aliquota, oscillante tra lo 0,5 e l'1,1%.

[18] Il D. Lgs. n. 504/1992, adottato in attuazione della Legge n. 421/1992, ha trasferito totalmente alla Regione la tassa automobilistica regionale, che era stata loro parzialmente trasferita già dalla Legge n. 281/1970, e l'imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici a partire dal 1994. La richiamata Legge n. 549/1995 ha trasferito alle Regioni l'imposta regionale sulla benzina, la tassa sul diritto allo studio ed il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

[19] Per l'evoluzione dell'assetto finanziario comunale, cfr. *ex multis*, G. ROLLA-T. GROPPI-L. LUATTI, *L'ordinamento dei Comuni e delle Province. Aggiornamento 1993-1995*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 731, ss.

1.2 Le novità introdotte in sede comunitaria: il Patto di stabilità e di crescita (PSC).

Il processo per la riorganizzazione in senso federalista della finanza locale e il graduale rafforzamento dell'autonomia tributaria di Regioni, Province e Comuni hanno avuto inizio con l'emanazione della L. n. 662/1996 (Legge Finanziaria per il 1997, art. 3, co. 143-159), in seguito attuata dal D. Lgs. n. 446/1997.

Le principali innovazioni di questo disegno di riforma hanno riguardato:

- l'istituzione dell'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive);
- l'istituzione dell'addizionale regionale all'Irpef;
- il riordino della disciplina dei tributi locali;

Con la L. n. 448/1998, Regioni ed Enti locali sono stati invitati a concorrere al risanamento della finanza pubblica e a conformarsi al *Patto di stabilità e crescita* (PSC), provvedimento quest'ultimo rientrante nel contesto della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM), che è iniziata il 1° gennaio 1999.

Tale patto, formalmente costituito da una Risoluzione adottata dal Consiglio Europeo il 17 giugno 1997 e da due Regolamenti del Consiglio Ecofin ha avuto sostanzialmente di mira tre obiettivi:

- fornire ai paesi dell' Unione Europea, ed in particolare a quelli che avevano adottato la moneta unica, un codice di condotta atto a promuovere una gestione disciplinata delle finanze pubbliche;
- consentire solo interventi discrezionali di politica fiscale finalizzati alla riduzione dell'indebitamento, ovvero impedire il ricorso a manovre di bilancio anticicliche;
- permettere agli stabilizzatori fiscali di funzionare correttamente.

A tale fine il Patto ha impegnato gli Stati membri dell'Unione Europea ad adottare le misure di politica economica ritenute necessarie per conseguire un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo, al fine di consentire ai

singoli Paesi di affrontare fluttuazioni cicliche di normale ampiezza mantenendo il rapporto indebitamento netto/PIL sotto il valore di riferimento del 3%.[20]

Una ulteriore argomentazione posta a sostegno della rigida disciplina di bilancio introdotta dal patto di stabilità è stata individuata nel fatto che deficit elevati e crescenti impedirebbero il corretto funzionamento degli stabilizzatori fiscali automatici.[21]

Infine, un'altra motivazione addotta per giustificare l'introduzione di regole fiscali sopranazionali è stata che esse possono rappresentare un valido aiuto per quei Governi che non hanno il consenso e la forza politica necessari per frenare la crescita dell'indebitamento.[22]

Si tratterebbe di una argomentazione che appare, invero, più plausibile delle altre, dal momento che il processo di risanamento della finanza pubblica italiana ha ricevuto un contributo decisivo proprio dall'imposizione di vincoli esterni.[23]

Per verificare l'attuazione del Patto di stabilità ed individuare tempestivamente potenziali squilibri di finanza pubblica, è stato previsto l'obbligo in capo agli Stati membri della UE di presentare alla Commissione europea, entro il 31 marzo ed il 1° settembre di ogni anno, un *programma di stabilità* (nel caso in cui abbiano adottato l'euro) o un *programma di convergenza* (qualora non abbiano adottato l'euro).

---

[20] Secondo il Patto europeo di stabilità, un indebitamento netto superiore al 3% del PIL potrebbe considerarsi *eccezionale* e *temporaneo*, senza cioè correre il rischio di venire assoggettato alla procedura per i disavanzi eccessivi (cd. *clausola di eccezione*) in due casi: 1) quando sia provocato da un evento inconsueto, non soggetto al controllo dello Stato membro, con rilevanti ricadute sulla situazione finanziaria di quest'ultimo; 2) qualora sia determinato da una grave recessione economica, cioè da una flessione del PIL reale di almeno due punti percentuali su base annua.

[21] In senso contrario, si è però evidenziato in dottrina (Cfr., A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, II ed., 2006, p. 81) come una tale argomentazione trascurerebbe un fatto importante e cioè che gli stabilizzatori, proprio perché compensano solo in parte le variazioni del reddito disponibile ed entrano in funzione quando l'economia ha già registrato uno *shock*, potrebbero risultare del tutto inadeguati a contrastarne gli effetti.. D'altro canto, essi potrebbero creare condizioni incompatibili con il vincolo del 3% nel rapporto indebitamento netto/PIL e dunque costringere gli operatori pubblici a deliberare manovre anticicliche.

[22] Cfr., in argomento, GIOVANNINI – SPAVENTA, *Fiscal rules in the European Monetary Union. A No-entry Clause*, CEPR, *discussion paper* n. 516, gennaio 1991.

[23] Tuttavia, come opportunamente evidenziato (Cfr., sul punto, A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Op. cit.*, p. 82), il persistente rigore nelle politiche di bilancio ha fatto sì che la carenza di infrastrutture nel nostro Paese, anziché ridursi, si sia progressivamente ampliata, con grave pregiudizio per la competitività dell'intero sistema produttivo.

In particolare, il programma di stabilità contiene informazioni: *a)* sulle misure di politica economica adottate e/o da adottare ai fini del conseguimento dell'obiettivo di medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo di bilancio in pareggio o in avanzo; *b)* sull'andamento previsto del rapporto debito/PIL, nonché sui principali fattori incidenti su tale rapporto (ad es., le dimensioni dell'avanzo primario); *c)* sull'impatto che modifiche delle previsioni macroeconomiche determinano sulla posizione di bilancio e sullo *stock* del debito (cd. *analisi di sensitività*).

Il programma interno mira, in definitiva, a definire gli interventi sulla finanza pubblica e le politiche economiche da adottare per la realizzazione di tale obiettivo, tenendo conto che il suo mancato raggiungimento provocherebbe le sanzioni finanziarie disposte nel Patto di stabilità, che possono giungere sino all'imposizione di multe equivalenti a mezzo punto di PIL per i Paesi inadempienti.[24]

Il discorso fin qui affrontato in tema di patto di stabilità e di crescita è tuttavia divenuto più articolato e complesso negli anni successivi.

Invero, il perdurante ristagno dell'economia europea e lo sfondamento del tetto del 3% nel rapporto indebitamento netto/PIL da parte dei principali Paesi europei (Germania, Francia, Olanda, cui si è aggiunta anche l'Italia) hanno innescato un vivace dibattito sull'esigenza di apportare modifiche alle regole del Patto stesso, soprattutto al fine di stimolare la crescita in una prolungata fase di congiuntura economica negativa.

Così, proprio in considerazione di tale dibattito, ma anche in seguito alle pressioni esercitate da alcuni importanti Stati membri, nel settembre 2004 la Commissione Europea, concentrando in particolare la propria attenzione sulla evoluzione dei fattori economici negli Stati membri e sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, ha adottato una comunicazione sul rafforzamento della *governance* economica e sul chiarimento dell'attuazione del patto di stabilità e di crescita. In occasione del Consiglio Europeo del 22 e 23 marzo 2005, i ministri delle Finanze hanno trovato un accordo politico, apportando talune modifiche alle regole

[24] In materia di disposizioni sanzionatorie previste dal Patto di stabilità e di crescita, cfr., in particolare, Corte di Giustizia, causa C-27 del 13 luglio 2004.

del *Patto di stabilità e di crescita*, confermando comunque la validità dei due valori nominali di riferimento: il 3% per il rapporto tra l'indebitamento netto e il PIL e il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL.

1.3 (segue) – Il Patto di stabilità interno (PSI) e le sue successive modificazioni.

Ai vincoli appena descritti, derivanti dunque dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul *Patto di stabilità interno* (PSI), introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dalla Legge n. 448/1998, il quale coinvolge il sistema delle territorialità nella "realizzazione degli equilibri di finanza pubblica", definiti dal legislatore con la legge n. 289/2002 (*Legge Finanziaria 2003*), recante "Principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione", ed ulteriormente specificati ad opera delle leggi finanziarie successive, costituenti il luogo naturale in cui si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo e la tipologia delle stesse.

Il Patto di stabilità interno è da ritenersi atto di natura ed efficacia cogente e pattizia. Cogente perché impone obiettivi economico-patrimoniali da rispettare puntualmente, atteso che dal loro conseguimento dipende l'erogazione di un finanziamento cosiddetto integrativo/premiale ovvero, in difetto, la sua mancata acquisizione; pattizia perché viene considerato, seppur impropriamente, il prodotto di una attività concertativa istituzionale.

Finalità principale del Patto di stabilità interno è quella di ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle spese degli enti territoriali ed il rapporto fra il proprio ammontare di debito ed il prodotto interno lordo; tale finalità viene perseguita anche attraverso il potenziamento delle attività di accertamento dei tributi propri.

Poiché tale disciplina restrittiva ha riguardato in diverse occasioni anche le spese e non i saldi di bilancio, la Corte Costituzionale è intervenuta a più riprese per valutare la compatibilità costituzionale di tale indirizzo normativo, come peraltro

opportunamente ricordato ed evidenziato anche in un recente documento del servizio studi della Camera e del Senato.[25]

Al riguardo, è lo stesso giudice delle leggi a definire "consolidato" (sent. n. 169/2007) l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti».[26]

La compressione dell'autonomia di spesa delle Regioni[27] può colpire anche le materie di loro competenza.

Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, tuttavia, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» la crescita della spesa corrente degli enti autonomi.

In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa».[28]

In sostanza, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, se soddisfano i seguenti requisiti[29]:

- in primo luogo, si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente;

---

[25] Cfr., al riguardo, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale in Italia*, *in temi del federalismo fiscale*, (a cura dei) servizi studi del Senato e della Camera, Dossier n. 57 (Senato)/Documentazioni e Ricerche n. 20 (Camera), XVI legislatura, ottobre 2008, p. 18.
[26] Cfr., al riguardo, Corte Cost., sentenze n. 376/2003, n. 4/2004, n. 36/2004 e n. 417/2005.
[27] Cfr., al riguardo, Corte Cost., sentenze n. 36/2004, n. 353/2006, n. 162/2007, n. 169/2007 e n. 159/2008).
[28] Cfr., al riguardo, Corte Cost., sentenze n. 36/2004, n. 417/2005, n. 449/2005 e n. 88/2006.
[29] Cfr., al riguardo, Corte Cost., sentenze n. 88/2006, n. 169/2007, n. 412/2007 e n. 120/2008.

- in secondo luogo, non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

Il quadro normativo iniziale fin qui ha subito continue ulteriori modifiche ad opera delle diverse leggi finanziarie succedutesi nel corso degli anni, o in riferimento all'obiettivo, o ai meccanismi sanzionatori o – infine – alle procedure di monitoraggio.

In particolare, negli ultimi anni, si nota una tendenza ad "allentare" i vincoli derivanti dal Patto, o sul piano delle sanzioni o sul piano del conteggio del saldo, anche a causa del fatto che i continui cambiamenti e, in particolare, il passaggio dal criterio dei tetti di spesa a quello del doppio saldo riferito, prima, alle spese correnti e alle spese per investimenti, e, poi, al saldo misto (calcolo della spesa corrente in termini di competenza e di quella in conto capitale in termini di flussi di cassa), ha comportato, per alcuni enti, anche in relazione alla base di riferimento che viene presa in considerazione, seri problemi connessi al raggiungimento di obiettivi molto difficili, se non impossibili, a causa della dinamica della spesa avviata negli anni precedenti.

Nell'ambito della manovra di finanza pubblica avviata nell'estate del 2008, il legislatore ha modificato nuovamente la disciplina del Patto di stabilità interno (art. 77-*bis*, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) e, successivamente, con la Legge Finanziaria per il 2009, ha introdotto ulteriori modifiche, alcune delle quali hanno riguardato aspetti della disciplina varata pochi mesi prima (art. 2, commi 41, 42, e 48 della legge 22 dicembre 2008, n. 203).

In particolare, accogliendo parzialmente i rilievi critici in ordine alle distorsioni che poteva comportare il criterio della competenza mista in relazione alla cassa degli investimenti, ha previsto alcune attenuazioni, escludendo dal conteggio della base di riferimento relativa al 2007 le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, quelle derivanti dalla cessione di dividendi determinati da operazioni straordinarie qualora quotate in mercati regolamentati, nonché le risorse derivanti dalla vendita di patrimonio immobiliare purchè destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito (articolo

2, comma 41, lett. *c*) della legge n. 203 del 2008, che ha sostituito il comma 8 del D. L. n. 112/2008).

Dall'intervento normativo richiamato sopra sembra emergere che il legislatore negli ultimi mesi ha cercato di porre rimedio ad alcuni degli inconvenienti che l'applicazione della disciplina del Patto aveva manifestato e che erano stati ripetutamente segnalati dagli enti territoriali e dalle organizzazioni rappresentative degli stessi.

Tuttavia, pochi mesi dopo, la disposizione è stata rivista in sede di legge finanziaria e, nella parte che qui interessa, è stata riformulata nei termini che seguono: "le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito" (art. 2, co. 41, lett. *c)*, legge n. 203/2008)[30].

---

[30] In relazione a questa norma è stato prospettato che "tale esclusione deve essere applicata sia al saldo finanziario preso a base di riferimento (anno 2007) che al saldo degli anni di gestione del Patto (2009 – 2011)" poiché, in caso contrario, la sola esclusione dal saldo preso a riferimento (anno 2007) comporterebbe un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, in conseguenza del ridimensionamento degli obiettivi e in assenza di una adeguata "compensazione finanziaria", non prevista dal legislatore al momento dell'approvazione della norma. Escludendo dai saldi utili le entrate da alienazione la norma comporterebbe effetti finanziari neutri poiché "i benefici di alcuni enti locali sarebbero compensati dagli svantaggi degli altri" (Cfr., Circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 2 del 27 gennaio 2009).
La conclusione interpretativa sopra riportata sembra diretta a contenere le potenzialità della disposizione normativa poiché, di fatto, neutralizza gli effetti finanziari delle dismissioni immobiliari che, ai fini della verifica del rispetto del Patto di stabilità, dovrebbero essere esclusi sia dal calcolo del saldo di riferimento (anno 2007) che del saldo obiettivo (triennio 2009-2011). Detta conclusione, peraltro, è stata confermata dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento che, alla Camera dei Deputati, in sede di *question-time*, rispondendo ad una domanda specifica, ha asserito che l'interpretazione sarebbe necessaria conseguenza del fatto che l'esclusione delle entrate da alienazione solo dal saldo di riferimento del 2007 e non anche dal saldo obiettivo del 2009 comporterebbe maggiori oneri per la finanza pubblica pari a 1,7 miliardi di euro, importo "non compatibile con la finanza pubblica" (seduta del 12 febbraio 2009). Cfr., in argomento anche un interessante intervento del giudice contabile, che ha affermato che "i proventi delle alienazioni di pacchetti azionari e di beni immobili utilizzati per spese di investimento o per riduzione del debito non debbano essere conteggiati ai fini della base del calcolo relativa ai saldi del patto di stabilità esclusivamente per l'esercizio 2007" (Cfr., Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, Delibera n. 48/2009 del 2 marzo 2009).

Il richiamato articolo 2, comma 41, della Legge Finanziaria 2009 ha, inoltre, introdotto il comma 21-*bis* all'art. 77-*bis* del D. L. n. 112/2008, prevedendo la non applicazione delle sanzioni previste dai commi 20 e 21, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità 2008 per pagamenti relativi a spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti entro la data del 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore del citato D. L. n. 112/2008), a condizione che gli enti locali inadempienti rispettino le due seguenti condizioni:

1. rispetto del patto di stabilità per gli anni 2005, 2006 e 2007;
2. impegni di spesa corrente per l'anno 2008, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il Segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio del triennio 2005/2007.

Invece, l'articolo 2, comma 48, della legge n. 203/2008 (*Legge Finanziaria 2009*) prevede un'ulteriore ipotesi di non applicazione delle sanzioni agli enti locali che sforino il patto di stabilità interno, conseguente alle spese relative a nuovi interventi infrastrutturali, a condizione che:

- abbiano rispettato il patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007;
- abbiano registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il Segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005/2007.

Questa norma, a differenza del nuovo comma 21-*bis*, non fa alcun riferimento agli anni in cui non trovano applicazione le sanzioni.

La procedura delineata dall'articolo 2, comma 48, della finanziaria 2009 si presenta alquanto complessa ed articolata.

Infatti si prevede un'autorizzazione delle spese relative a nuovi interventi infrastrutturali, con decreto del M.E.F., d'intesa con la Conferenza unificata, previa individuazione delle corrispondenti risorse finanziarie, ai fini della compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, anche a valere sulle risorse finanziarie autonomamente rese

disponibili da ciascuna Regione nell'ambito degli stanziamenti di pertinenza per interventi di sviluppo a carattere infrastrutturale.

Le Commissioni parlamentari competenti dovranno, poi, esprimere il proprio parere sullo schema di decreto di autorizzazione del M.E.F., entro 20 giorni dalla trasmissione.

Ad altro decreto del M.E.F. sono affidate le modalità di verifica dei risultati utili del patto di stabilità interno delle Regioni e degli Enti locali interessati all'applicazione della norma, per l'eventuale adozione dei conseguenti provvedimenti.

Infine, sarà necessario un D.P.R. per l'adozione, entro il 31 gennaio 2009, delle disposizioni concernenti i termini e le modalità per l'invio delle istanze da parte degli enti territoriali interessati, nonché i criteri di selezione delle istanze degli stessi.

E' opportuno rammentare che le sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità, da parte degli Enti locali, attualmente prevedono:

a) la riduzione dei trasferimenti erariali prevista per gli Enti locali che non rispettino gli obiettivi del patto di stabilità negli anni 2008-2011, commisurata allo scostamento dall'obiettivo, ed effettuata in misura pari all'importo corrispondente alla differenza tra il saldo programmatico e il saldo reale effettivamente raggiunto dall'ente inadempiente, e comunque fino alla misura massima del 5% del contributo ordinario;
b) il limite degli impegni per le spese correnti in misura non superiore all'importo annuale minimo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
c) il divieto di ricorrere all'indebitamento;
d) il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, e il divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati allo scopo di eludere la normativa;

e) la riduzione del 30 per cento, rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2008, delle indennità e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali[31].

Un'ulteriore modifica al patto di stabilità è prevista dall'art. 2-*ter* del cosiddetto decreto "anti-crisi" (D. L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni nella legge n. 28 gennaio 2009, n. 2) che prevede la possibilità solo per i Comuni (sono escluse, dunque, le Province), che abbiano rispettato il patto di stabilità nel triennio 2006/2008, di escludere dal computo dei saldi utili ai fini del patto 2009, le somme destinate ad investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale relative a impegni già assunti, qualora tali spese siano finanziate da risparmi derivanti:

a) dai minori oneri per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se tale minore onere non risulti già conteggiato nei bilanci di previsione;
b) dai minori oneri per interessi registrati a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti.

Si prevede, inoltre, un rinvio ad un decreto interministeriale, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 189/2008, le cui modalità attuative dovranno garantire che gli effetti finanziari, in termini di fabbisogno ed indebitamento netto, non eccedano cinque milioni di Euro per l'anno 2009.

Va certamente evidenziato come il tema del patto di stabilità rappresenti argomento di stringente attualità anche a causa, tra l'altro, della innegabile connessione, quanto a risvolti e ricadute, con il processo in chiave federalista della finanza locale.

---

[31] Si evidenzia al riguardo che l'eliminazione delle sanzioni previste per gli enti inadempienti, che si trovino in particolari situazioni, non interessa la decurtazione delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori, in quanto questa sanzione è prevista dall'art. 61, comma 10, del D. L. n. 112/2008 e non è richiamata dai commi 20 e 21 dell'art. 77-*bis*, mentre il comma 21 richiama espressamente la sanzione relativa al divieto di assumere personale. V'è da chiedersi, in proposito, se si tratti di una semplice dimenticanza del legislatore o se, invece, si sia in presenza di una *voluntas legis* tendente a penalizzare soltanto gli amministratori locali.

In particolare, l'articolo 15, comma 1, del DDL varato il 3 ottobre 2008 dal Consiglio dei Ministri (recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e contenente i criteri ai quali dovranno ispirarsi i decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), di seguito trasfuso nell'articolo 17, comma 1 della legge 5 maggio 2009, n. 42[32], ha previsto che, con riguardo al coordinamento ed alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, dovrà essere previsto: " ….. *;* b) il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza che di cassa, per il **concorso all'osservanza del patto di stabilità e di crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale**; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria; c) l'assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio nazionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti **in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni**; .."[33].

La travagliata materia del patto di stabilità è stata oggetto di un ulteriore intervento da parte del legislatore operato con il D. L. 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

Al riguardo, l'articolo 9-*bis*[34] ha modificato la vigente disciplina del Patto di stabilità interno per gli Enti locali per l'anno 2009 al fine di escludere dai vincoli del Patto i

---

[32] Per una analisi esaustiva delle novità introdotte dal provvedimento normativo in questione, si rinvia al capitolo III del presente lavoro.

[33] Al riguardo, può risultare utile comprendere il significato dell'espressione usata nel DDL delega licenziato dal Consiglio dei Ministri "*in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni*". Una interpretazione prospettata è che la legge dello Stato stabilisca un vincolo, presumibilmente in termini di indebitamento netto, per ciascuna Regione e per ciascun Ente locale, riconoscendo alle Regioni la facoltà di differenziare all'interno del loro territorio i vincoli posti dal legislatore nazionale, adattandoli in relazione alle differenze esistenti tra le diverse amministrazioni locali. Per un approfondimento della tematica, ved. *infra*, capitolo III, par. 3.4.

[34] Articolo introdotto nel corso dell'esame presso le Commissioni riunite V e VI della Camera.

pagamenti per spese in conto capitale effettuati nel corso dell'anno 2009 dagli Enti locali virtuosi.

La misura dei pagamenti consentiti in deroga è limitata ad un importo complessivo pari a 2.250 milioni di euro, corrispondente al 4 per cento dell'ammontare complessivo dei residui passivi in conto capitale delle province e dei comuni con più di 5.000 abitanti, quali risultanti dai rendiconti degli enti relativi all'esercizio finanziario 2007 (ultimo disponibile).

Il comma 3 modifica il termine per l'invio al Ministero dell'economia e delle finanze della certificazione ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per il 2008, da parte delle Regioni e degli Enti locali, prorogandolo dal 31 maggio (termine fissato dal comma 16 dell'art. 77-*quater* del D.L. n. 5/2009) al 30 settembre 2009.

Con riferimento specifico alla certificazione relativa al patto di stabilità interno degli enti locali, il comma 4 modifica il comma 15 dell'articolo 77-*bis* del D.L. n. 112/208, al fine di attenuare la sanzione prevista in caso di ritardato invio della certificazione stessa, nell'ipotesi in cui questa attesti il raggiungimento degli obiettivi del Patto.

In tal caso, la disciplina generale contenuta nel citato comma 15 dell'art. 77-*bis* prevede che all'ente che adempie in ritardo all'invio della certificazione non si applicano tutte le sanzioni previste per l'inadempimento del Patto, ma soltanto il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, previsto dall'articolo 76, comma 4.

Si segnala inoltre che al comma 5, secondo periodo, sono contenute norme per l'attuazione delle misure connesse con il sistema di federalismo fiscale dettato dalla legge n. 42/2009 e che hanno quindi lo scopo di assicurare la tutela dei diritti e delle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale, secondo quanto dispone l'articolo 117 Cost., secondo comma, lettera *m)*.

Nel dettaglio viene costituito un fondo per le attività di carattere sociale di pertinenza regionale della consistenza minima di 300 milioni di euro annui da istituire nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Fondo dovrà essere

alimentato dai 'risparmi' conseguenti la rideterminazione dell'ammontare dei proventi spettanti a Regioni e Province autonome, compresi quelli derivanti dalle compartecipazioni ai tributi erariali.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni e il tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale (organismo previsto dalla legge n. 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale) sono adottati i criteri per la rideterminazione – a decorrere dal 2009 – dell'ammontare dei proventi spettanti alle regioni e alle province autonome in misura tale da garantire disponibilità finanziarie per almeno 300 milioni annui.

I commi da 6 a 8, infine, recano disposizioni volte a consentire l'utilizzo dei finanziamenti della Cassa depositi e prestiti, concessi con ammortamento a carico dello Stato, in tutto e in parte ancora non erogati, per finalità diverse da quelle originariamente previste e, in particolare, per la realizzazione di interventi infrastrutturali destinati allo sviluppo del territorio.

Si segnala, infine, che un significativo riferimento al tema del patto di stabilità è attualmente contenuto anche nella proposta di legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, già approvata dal Senato in data 24 giugno (A.S. n. 1397) e trasmessa il successivo 26 giugno alla Camera dei Deputati con rubricazione n. 2555[35].

Al riguardo, l'articolo 9, comma 7, del suddetto DDL prevede che le Regioni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica complessivamente determinato in applicazione del Patto di stabilità interno vigente, possano adattare per gli Enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli di finanza pubblica fissati dalla legge nazionale, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie ed economiche delle regioni stesse, e coordinino la procedura di ripartizione della quota di indebitamento per la spesa in conto capitale dei Comuni e delle Province, anche al fine di consentire lo scambio di tale quota tra uno o più enti locali della Regione, ai fini

[35] Il riferimento, più precisamente è all'Atto Senato 1397, DDL recante "Legge Quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle Risorse, efficacia della spesa e potenziamento dei sistemi di controllo"

dell'ottimizzazione della distribuzione territoriale e temporale della spesa in conto capitale.

1.4 Il D. Lgs. n. 56/2000 ed il sistema di finanziamento della spesa sanitaria.

La discussione sul modello di federalismo fiscale ha ripreso vigore dopo l'emanazione della L. n. 139/1999, sebbene con esiti spesso controversi.

L'art. 10 della citata legge, infatti, delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi riguardanti il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e l'adozione di meccanismi perequativi interregionali.

Tale disegno è stato attuato con il D. Lgs. n. 56/2000, il quale ha ridotto ulteriormente la dipendenza della finanza regionale dai trasferimenti statali e ha definito un nuovo sistema di perequazione interregionale delle risorse.

Il nuovo sistema attuato, con il suddetto decreto legislativo, ha previsto l'abolizione dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, in particolare quelli destinati al finanziamento della spesa sanitaria corrente (al netto delle somme vincolate da accordi internazionali e di quelle destinate ad alcuni enti del SSN e alle Regioni per specifici obiettivi previsti da leggi speciali) e la loro contestuale sostituzione attraverso entrate regionali rappresentate da:

- una compartecipazione regionale all'Iva (Imposta sul valore aggiunto) pari per il 2001 al 38,55% del gettito Iva nazionale;
- un aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef (Imposta sul reddito delle persone fisiche) pari allo 0,4% (dallo 0,5% allo 0,9%);
- un aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine di 250 lire (12,9 centesimi attuali) al litro.

Nel Fondo Sanitario Nazionale (FSN) sono rimaste, invece, le disponibilità finanziarie, ridotte da specifiche disposizioni di legge, da destinarsi al finanziamento dei livelli di assistenza per le due Regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna.

La novità introdotta dal D. Lgs. n. 56/2000 è consistita, in particolare, nella previsione, a partire dal 2002, del meccanismo di perequazione delle risorse regionali, basato su nuovi criteri equitativi (cosiddetti "a regime"), volti a superare gradualmente quello basato sulla spesa storica, al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di erogare livelli essenziali ed uniformi di assistenza e di tener

conto dell'esigenza di superare gli squilibri socio-economici territoriali, riducendo in tal modo la disparità di gettito tributario.

Infatti, il criterio di perequazione ivi previsto ha tenuto conto delle differenze esistenti tra Regioni aventi una più ampia IVA a causa dei maggiori consumi interni, attuandosi in tal modo una perequazione 'orizzontale' con una quota di solidarietà a carico delle Regioni economicamente più forti.[36]

Dal 2002 al 2012 è stato individuato il periodo transitorio per attuare il passaggio dal sistema basato sulla 'spesa storica' al nuovo sistema di perequazione che risulta, pertanto, costituito dai seguenti elementi:

- la quota di popolazione residente;
- la capacità fiscale, definita come differenza tra il gettito pro-capite regionale dei tributi propri, calcolati applicando un'aliquota *standard* alla base imponibile regionale, ed il gettito medio pro-capite su scala nazionale;
- i fabbisogni sanitari, definiti come differenza tra la spesa pro-capite regionale (quota capitarla stabilita dal piano sanitario nazionale) ed il fabbisogno medio nazionale (spesa pro-capite nazionale);
- la dimensione geografica, stimata sulla base del rapporto tra la spesa regionale non sanitaria standardizzata e quella media nazionale.

E' stato previsto che, a partire dal 2013, ogni Regione possa godere di una quota di IVA tale da attuare pienamente la propria perequazione, giungendosi pertanto ad un sistema di finanza pubblica in cui le Regioni potessero realmente programmare gli investimenti realizzando risorse proprie.

Negli anni 2003 – 2004 è intervenuto un accordo tra le Regioni ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze in base al quale si è definita la quota di compartecipazione al gettito nazionale dell'IVA del 38,69% nel 2003 (riferito al gettito IVA 2001) e del 40,31% nel 2004 (riferito al gettito IVA 2002).

---

[36] Dal 2001 ogni Regione ha beneficiato di una quota di IVA che sommata alle entrate derivanti dalle altre entrate tributarie locali mantenesse inalterato il livello di copertura precedentemente svolto dai trasferimenti statali. La percentuale di IVA nel primo anno (2001) era pari al 27,5% del gettito IVA complessivo, ma è stata poi incrementata al 38,5% con un DPCM del 17 maggio 2001.

CAPITOLO II

L'evoluzione del tema del federalismo fiscale a seguito della riforma del Titolo Quinto della Costituzione

2.1 La riforma del Titolo quinto della Costituzione: il novellato articolo 119.

Le misure introdotte dal legislatore ordinario sino al 2000, culminate nel D. Lgs. n. 56, adottato nel corso di quell'anno, si sono sviluppate in coerenza con un'interpretazione più "autonomistica" e meno "centralistica" dei principi sanciti in Costituzione.

Infatti, nel corso degli anni '90, si è affermata una maggiore valorizzazione del ruolo dei livelli di governo inferiori e la consapevolezza del fatto che la produzione locale dei servizi pubblici consentisse di meglio soddisfare le preferenze dei cittadini, tenendo conto delle loro diverse esigenze.

Il passaggio fondamentale per ottenere una maggiore trasparenza delle scelte degli amministratori e un migliore controllo da parte degli elettori, era costituito dal riconoscimento agli Enti territoriali non solo di un più ampio numero di competenze, ma anche di un'effettiva autonomia finanziaria, ossia la possibilità di gestire una propria politica di bilancio.

Naturalmente ne scaturiva un rafforzamento degli strumenti autonomi di finanziamento.

Le importanti novità contenute nel D. Lgs. n. 56/2000 hanno poi trovato copertura costituzionale a seguito della riforma del Titolo quinto, attuata con legge n. 3/2001.

In particolare, per quel che riguarda la questione dell'autonomia, il nuovo testo dell'articolo 119, come modificato dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 3/2001, attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "autonomia finanziaria

di entrata e di spesa" (articolo 119, comma, della Costituzione) e specifica che, in relazione a tale autonomia "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (articolo 119, comma secondo)[37].

Per quanto riguarda, invece, i profili solidaristici, l'articolo 119 prevede per i territori con minore capacità fiscale per abitante l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione (articolo 119, terzo comma) e stabilisce che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (articolo 119, quarto comma).

In questo modo si perfeziona e si completa anche il disegno autonomista, di cui è caratteristica fondamentale la certezza della sufficienza delle risorse necessarie per far fronte alle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli Enti locali.

Oltre a ciò, possono essere previste, sotto forma di trasferimenti dal bilancio dello Stato risorse aggiuntive o interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (articolo 119, quinto comma).

Dunque, il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione ha operato una completa riconfigurazione degli strumenti economici finalizzabili allo sviluppo regionale e locale, mediante il riconoscimento dell'autonomia finanziaria alle Regioni e agli altri Enti locali sia sul versante dell'entrata sia su quello della spesa.

---

[37] Gruppo di Astrid, *La riforma del Titolo V della Costituzione,* in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, Bologna, il Mulino, 2003.

2.2 Federalismo amministrativo, federalismo legislativo e federalismo fiscale: trasferimento di funzioni e di risorse finanziarie.

Dalla operata revisione costituzionale del 2001 sono emersi alcuni tratti di vero e proprio federalismo, soprattutto con riguardo al notevole accrescimento della potestà legislativa e all'ampia autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni e agli Enti locali.

Infatti il nuovo Titolo V della Costituzione ridisegna sotto il profilo finanziario – tributario, posizioni e rapporti di Regioni, Province e Comuni e dello stesso Stato.

Al riguardo, appare di fondamentale rilievo la circostanza che il nuovo articolo 114 della Costituzione abbia stabilito una equiordinazione istituzionale fra tutti i soggetti pubblici della Repubblica, mettendo tutti gli enti su uno stesso piano: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni costituiscono la Repubblica.

Per meglio dire, una parte certamente significativa della nuova disposizione costituzionale è probabilmente contenuta nel primo comma, con il quale è stata stabilita una equiordinazione formale dello Stato con gli Enti locali, ai fini di una maggiore valorizzazione di questi ultimi.

In particolare, il primo comma dispone che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane (queste ultime prima addirittura sconosciute alla Costituzione), dalle Regioni e dallo Stato. Rispetto al testo precedente, appaiono evidenti diverse novità.

In primo luogo l'ordine - dall'Ente territorialmente più piccolo (il Comune) a quello più comprensivo (lo Stato) - è inverso rispetto a quello apparso in precedenti versioni del testo (e della stessa attuale rubrica) e ciò è certamente significativo dell'intenzione di porre al primo posto l'Ente più vicino ai cittadini.

Non vi è più, poi, un'articolazione interna della Repubblica ("la Repubblica si riparte in…"), ma una teoria di veri e propri elementi costitutivi ("la Repubblica è costituita da…"), e tra questi vi è lo Stato, che appare collocato *inter pares*, e neppure al primo posto, tra i componenti della Repubblica.

E' stata, in altri termini, ribaltata la tradizionale impostazione, che vedeva gli Enti territoriali subordinati al centro: il rinnovato articolo 114 della Costituzione pone invece lo Stato e gli Enti locali sullo stesso piano e, tutti insieme, costituiscono la Repubblica.

Il nuovo testo dell'articolo 114 riporta, poi, al secondo comma, la prescrizione che riconosce l'autonomia ai singoli Enti territoriali ("I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi…").

Ai fini della presente trattazione, giova rilevare che il secondo comma dell'articolo 114 della Costituzione, nella sua nuova formulazione, rafforza sicuramente la posizione delle Province e dei Comuni che, in precedenza, si vedevano riconosciuti dalla Costituzione (articolo 128, abrogato dalla riforma) quali Enti autonomi, ma solo nell'ambito dei principi generali fissati da leggi della Repubblica, che ne determinassero le funzioni.

In altri termini, con l'attuale formulazione dell'articolo 114, secondo comma, viene dunque meno la necessità di una legge statale che intermedi la disposizione costituzionale con il regime di autonomia di Comuni e Province (legge attualmente rappresentata, com'è noto, dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico della legge sull'Ordinamento degli Enti locali")[38].

Quanto detto fin qui è indicativo di come, nel nuovo testo del Titolo quinto, il legislatore abbia inteso attribuire rilevanza alle posizioni dei Comuni e delle Province che, specie con riferimento all'autonomia finanziaria, sono poste dal successivo art. 119 Cost. sullo stesso piano delle Regioni.

Come poi risulta dall'esame degli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione, tali Enti apparirebbero oggi supportati da garanzie costituzionali atte a preservarli da eventuali rischi di centralismo, anche di marca regionale.

---

[38] Si veda in proposito la formulazione dell'articolo 6, comma 2, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267: "Lo Statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'Ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'Ente, anche in giudizio. Lo Statuto stabilisce, altresì: criteri generali in materia di organizzazione dell'Ente, le forme della collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente stabilito dal presente Testo Unico".

In particolare, per quanto riguarda il federalismo amministrativo, è opportuno rilevare come il nuovo testo dell'articolo 118 abbia inteso dare fedele attuazione al principio di sussidiarietà, secondo il quale le funzioni amministrative, a meno che non necessitino di una gestione unitaria ed accentrata, devono essere intestate all'Ente più vicino al cittadino, prevedendo che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (articolo 118, comma primo, della Costituzione) e che, "i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze" (articolo 118, secondo comma).

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, la riforma dell'ottobre 2001 innova la ripartizione delle competenze ponendo, anche qui, sullo stesso piano di pariteticità, il potere dello Stato e quello delle Regioni.

La forte innovazione è che, oltre ad equiordinare il potere legislativo delle Regioni con quello legislativo dello Stato, si è cambiato il sistema di attribuzione delle competenze rovesciando l'indicazione delle materie.

Il precedente testo della Costituzione prevedeva una competenza legislativa generale dello Stato, mentre alle Regioni era riconosciuta la competenza solo in determinate materie espressamente indicate (e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato).

Ora viene sostanzialmente stabilito il contrario: alle Regioni spetta la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Questa inversione è in genere tipica delle Costituzioni federali.

Dunque queste potestà sono esercitate pariteticamente con i soli limiti del rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'Ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. (articolo 117, comma 1, della Costituzione).

Nei soli casi in cui è prevista la legislazione "concorrente" delle Regioni è riservata alla legislazione dello Stato la determinazione di "principi fondamentali".

Con riferimento alla materia tributaria, l'articolo 117 della Costituzione:

- al secondo comma, sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in un ristretto numero di materie specificamente elencate, tra le quali troviamo "il sistema tributario e contabile dello Stato";
- al terzo comma, indica le materie in cui si esercita la potestà legislativa concorrente delle Regioni, cioè quella vincolata al rispetto dei principi fondamentali della materia che devono essere determinati da leggi dello Stato. Si tratta di un'area molto estesa che comprende tra le altre "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario";
- al quarto comma, individua la competenza legislativa c.d. residuale, la quale non risulta condizionata dai principi fondamentali. In tale potestà rientrano tutte quelle materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato e quindi, per quanto attiene la materia tributaria, i tributi regionali e quelli locali;

Ebbene, alla luce di tali accresciute competenze, sia legislative che amministrative, l'approvvigionamento delle risorse finanziarie per le Regioni e per gli Enti locali, risulta essere necessario per l'esercizio di nuove funzioni attribuite dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Tale approvvigionamento deve avvenire attraverso una equa e fedele redistribuzione delle risorse finanziarie, e del carico tributario necessario per la loro acquisizione, fra lo Stato e le autonomie territoriali e locali.

2.3 L'autonomia tributaria ed il problema del coordinamento del sistema tributario.

La nuova organizzazione costituzionale in distinte entità equiordinate come lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane (articolo 114, comma 1, della Costituzione) e l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva allo Stato, limitatamente ai tributi erariali (articoli 117, comma 2, lett. *e*, della Costituzione) e, alle Regioni, per quanto riguarda tutti gli altri tributi regionali e locali inducono a ritenere il sistema tributario dello Stato come autonomo e separato rispetto a quello delle Regioni.

Dunque, a differenza della previgente disciplina costituzionale, il nuovo Titolo V della Costituzione conoscerebbe due sistemi tributari primari ed un sistema tributario secondario, ossia quello locale, che a sua volta si inserisce all'interno di quello regionale.

Da ciò il nuovo Costituente, con l'articolo 117 della Costituzione, avrebbe tratto la conseguenza che lo Stato e le Regioni sono Ordinamenti con una propria competenza finanziaria e, quindi, con una propria potestà normativa di imposizione da esercitare nell'ambito delle proprie competenze.

All'interno della ripartizione tra Stato e Regioni della potestà legislativa, l'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali, sancita dall'articolo 119, comma 1, della Costituzione assumerebbe un contenuto molto ampio consentitole dal carattere esclusivo e primario della potestà legislativa (tributaria) attribuita alle Regioni stesse dall'articolo 117, comma 4, della Costituzione.

Infatti, il primo comma del nuovo articolo 119, stabilisce che le Regioni e gli Enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Con questa espressione ci si intende riferire, oltre che alle entrate e alle spese, ai saldi di bilancio includendo anche le scelte sulle procedure di formazione e gestione del bilancio.

Dunque l'articolo 119 introduce anzitutto il principio che sia le Regioni che gli Enti locali si reggono su una propria finanza: in tal senso esso attribuisce a Regioni

ed Enti locali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Di conseguenza, ogni Regione dovrebbe, di regola, vivere di "mezzi propri", fatte salve le compensazioni dello Stato verso le situazioni più svantaggiate; e gli Enti locali dovrebbero, sempre di regola, avere dei mezzi propri rappresentati dalle risorse ricavate attraverso l'imposizione tributaria nel proprio territorio.

La novità introdotta riguarderebbe proprio gli Enti locali dal momento che nel vecchio testo l'autonomia finanziaria era riconosciuta solo alle Regioni.

Inoltre l'autonomia tributaria degli Enti locali è diversa rispetto a quella delle Regioni, perché ha un contenuto esteso non alla previsione del tributo, ma limitato all'applicazione, in quanto può essere esercitata e si svolge, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione "*in base alla legge*" e nell'ambito dei principi da essa fissati, e si pratica, appunto, solo con lo strumento normativo secondario del regolamento.

Per le Regioni infatti, come si è visto, l'autonomia tributaria si accompagna alla potestà legislativa loro attribuita in via primaria dall'articolo 117, comma 4, e dall'articolo 23 della Costituzione.

Per gli Enti locali, invece, l'autonomia tributaria si colloca all'interno della potestà legislativa delle Regioni, e quanto ai principi fondamentali, di quella dello Stato.

In termini più concreti, dall'applicazione coordinata degli articoli 117, 119 e 23 della Costituzione ne consegue che il tributo locale è il risultato dell'esercizio di una potestà legislativa "esclusiva", ma non "assoluta", della Regione.

Questa infatti, da un lato, fissa l'ambito di autonomia entro cui l'Ente locale può esercitare liberamente il suo potere normativo di autodeterminazione del tributo e , dall'altro, nel determinare tale limite si attiene ai principi fondamentali fissati dalla legge statale agli effetti del coordinamento del sistema tributario.[39]

---

[39] F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione,* in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta,* a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 158 ss.

Il problema del coordinamento della finanza pubblica rappresenta, in realtà, una vera e propria necessità istituzionale, come peraltro espressamente evidenziato nella relazione dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF)[40].

Al riguardo, il secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione dispone che gli Enti locali e le Regioni *"*stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*",* rinviando in tal modo all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione che, come noto, ricomprende il coordinamento tra le materie oggetto di legislazione concorrente.

L'ultima parte del suddetto comma, infatti dispone espressamente che "nelle materie di legislazione concorrente (e quindi anche in materia di coordinamento del sistema tributario) spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*".*

L'articolo 119 presuppone, al comma in esame, l'approvazione di apposite norme che determinino i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Il legislatore di revisione costituzionale del 2001 ha, in tal modo, ritenuto di rimettere integralmente ad una successiva legge statale di completamento la definizione dei cosiddetti principi di raccordo tra l'Autorità statale e quelle territoriali.

A differenza del precedente articolo 119, in cui l'autonomia finanziaria regionale si svolgeva nelle forme e nei limiti della legge statale che la circondava, il richiamato articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce ora la materia del coordinamento alla potestà legislativa (e quindi all'iniziativa) delle Regioni.

L'ultima parte del terzo comma dispone, infatti, espressamente che "nelle materie di legislazione concorrente (e quindi anche in materia di coordinamento del sistema tributario) spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legge dello Stato".

---

[40] Per quanto riguarda i lavori svolti dall'AcOFF, poi confluiti in una relazione finale assai significativa, si rinvia ai successivi paragrafi 1.12 e 1.13 del presente capitolo.

Dunque, dal complesso delle disposizioni sopra citate, ne consegue che lo strumento della legge statale "quadro" o di "principio" è adottabile solo per la determinazione dei "principi fondamentali". Il che comporta che il coordinamento non riconducibile a detti principi va effettuato ai sensi del più volte citato art. 117, terzo comma, Cost. solo dalla legge regionale.

L'importanza del coordinamento emerge ancor più chiaramente a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale che, con la pronuncia n. 37/2004 (che riprende sostanzialmente quanto già affermato dalla Consulta con le precedenti sentenze nn. 296 e 297 del 2003), ha chiaramente affermato, tra l'altro, che l'attuazione del disegno costituzionale richiede come iniziale premessa "l'intervento dello Stato il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed Enti locali".

E' necessario, secondo la Corte, "disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione", non essendo ammissibile, in materia tributaria, "una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale" e, conseguentemente, ritenendo interdetto l'esercizio della potestà regionale di legiferare sui tributi esistenti e regolati dalle leggi statali[41].

E' di tutta evidenza, dunque, come la finalità di garantire un ordinato funzionamento del sistema renda assai delicata l'individuazione, con legge dello Stato, dei principi di coordinamento del sistema tributario, dovendo essi, da un lato, non essere elaborati in modo troppo tassativo e specifico da ledere quella sfera del coordinamento rimessa all'autonoma iniziativa delle Regioni; dall'altro, dovendo necessariamente essere caratterizzati da quell'elasticità indispensabile affinché,

[41] Sulla base del criterio generale della cedevolezza delle norme, il Giudice delle leggi ha ribadito la competenza del legislatore statale a normare e, quindi, a modificare, anche nel dettaglio, la disciplina dei tributi locali esistenti. Tutto questo, fino a quando non sarebbe stato riformato l'attuale sistema di

nell'ambito dei molteplici distinti livelli ordinamentali del sistema tributario, si possano adottare le scelte di natura impositiva di volta in volta coerenti con l'indirizzo politico perseguito.

Tuttavia i principi di coordinamento devono soddisfare esigenze considerate inderogabili e giuridicamente preminenti rispetto al complesso delle norme tributarie. Si tratta di esigenze che possono essere ricondotte:

- al rispetto dei valori di ordine costituzionale inerenti alla disciplina tributaria ed ai soggetti istituzionali coinvolti;
- agli impegni finanziari di rango internazionale e sopranazionale;
- alla sana e corretta gestione delle finanze pubbliche;
- alla tutela del contribuente;
- più in generale, alla predisposizione di meccanismi atti ad assicurare l'omogeneo funzionamento del sistema tributario rispetto alla distribuzione delle risorse e allo svolgersi dei processi economici nel Paese.

Per questo motivo appare opportuna la previsione nella legge statale di coordinamento dei seguenti principi rivolti a garantire:

a) una definizione dell'assetto di competenze, capace di garantire l'equilibrio economico e finanziario complessivo del Paese e la sostenibilità della finanza pubblica;
b) la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio fornito dall'Ente che percepisce il gettito (cd. corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa);
c) il principio di responsabilità;
d) la trasparenza e l'efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo tale da rendere possibile, da un lato, il controllo della collettività sulle politiche dell'Ente (sia in entrata che in uscita), e dall'altro di calcolare la perequazione;
e) il concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla disciplina comunitaria in materia di condizioni di bilancio degli Stati membri, mediante la progressiva riduzione

---

finanza pubblica e tributario, in stretta coerenza con le novellate disposizioni costituzionali e, quindi, compatibilmente con le regole che hanno introdotto il federalismo fiscale.

del finanziamento delle spese in disavanzo e dell'ammontare del proprio debito, in conformità alle previsioni del Patto di stabilità interno;

f) l'adozione, da parte di tutti i livelli di governo, di sistemi contabili uniformi che consentano di rilevare in modo affidabile gli andamenti generali della finanza pubblica[42];

g) il potere di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni d'indebitarsi soltanto per spese d'investimento;

h) la limitazione dei trasferimenti di risorse a destinazione vincolata, indicazione già proveniente, in buona misura, dalla giurisprudenza costituzionale;

i) la limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi, previsti dalle leggi regionali o regolati dagli Enti locali, che si rivelino fattori di competizione dannosa;

j) la sufficienza delle risorse finanziarie ai fini dell'esercizio delle competenze attribuite a Regioni ed Enti locali[43];

k) l'obbligo per le Regioni di garantire l'autonomia e l'equilibrio finanziario degli Enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze legislative[44];

l) la razionalità e la coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso; la semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti a carico dei contribuenti;

m) l'omogeneità dei tributi regionali e locali;

n) l'omogeneità tra loro dei tributi che le diverse Regioni potranno distintamente disciplinare nello svolgimento della loro potestà legislativa, in armonia con il sistema complessivo;

---

[42] Lo Stato dispone di una competenza legislativa concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, terzo comma, Cost.) e deve, pertanto, enunciare principi fondamentali in grado di garantire l'omogeneità dei criteri contabili adottati dai vari attori istituzionali. Ciò allo scopo di permettere la tempestiva rilevazione dei saldi complessivi del sistema finanziario pubblico, anche in considerazione della necessità di verificare il rispetto dei vincoli macro – economici posti dall'Ordinamento comunitario.

[43] Si tratta di un principio direttamente desumibile dal testo costituzionale (art. 119, quarto comma, Cost.). Il rispetto di tale principio mira ad evitare il trasferimento di competenze a Regioni ed Enti locali senza una contestuale devoluzione di adeguate risorse finanziarie.

[44] Poiché allo Stato spetta una potestà legislativa di principio, nella definizione della struttura finanziaria e tributaria alle Regioni rimane il ruolo di dettagliare con legge il sistema proprio e dei livelli di governo sub – regionali. Tale principio svolge un ruolo di tutela degli Enti locali nei confronti delle Regioni, vincolandole ad un corretto uso delle loro competenze.

o) il rispetto del principio di sussidiarietà cd. fiscale, funzionale a realizzare sia quella verticale che orizzontale[45];

p) il divieto di doppia imposizione sulla medesima fattispecie imponibile[46];

q) la lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo;

r) i principi di territorialità, neutralità dell'imposizione e divieto di esportazione delle imposte[47];

---

[45] La prima, materializzando il percorso devolutivo verso il sistema delle autonomie territoriali; l'altra, contribuendo a valorizzare le risorse umane ed organizzative della società civile, tanto da renderle produttive e protagoniste all'interno del rivisitato concetto di *welfare*.

[46] Si tratta di un principio necessario, in quanto permette di evitare che, moltiplicando i soggetti impositori, aumenti anche il peso fiscale sul medesimo bene. Infatti le Regioni e gli Enti locali, potendo introdurre nuovi tributi, si trovano teoricamente nella condizione di poter colpire i medesimi beni gravati da imposte erariali; né si possono escludere in via presuntiva sovrapposizioni impositive tra Regioni ed Enti locali. Tale principio permette di escludere tali possibilità, imponendo agli Enti che vogliano introdurre nuovi tributi di reperire basi imponibili non gravate già da altri tributi.

[47] Al riguardo si evidenzia come, da un lato, ciascun Ente territoriale non può colpire fattispecie collocate al di fuori del proprio territorio, o prive di legame con la propria collettività; dall'altro, risulta opportuno ribadire il precetto costituzionale, contenuto nell'articolo 120, primo comma, Cost. che non possono essere disposti ostacoli alla libera circolazione delle persone e delle cose, nel territorio dello Stato (principio di neutralità).

2.4 Le fonti di finanziamento delle spese delle Regioni e degli Enti locali. In particolare: a) le compartecipazioni al gettito o quote di tributi erariali "riferibili al loro territorio"; b) la perequazione.

Il sistema di finanziamento delle spese delle Regioni e degli Enti locali, risultante dalla lettura dei commi secondo e terzo dell'articolo 119 della Costituzione, è costituito da:

a) tributi ed entrate propri che essi possono stabilire e applicare alle condizioni di cui si è detto (articolo 119, secondo comma) e che rappresentano il nucleo dell'autonomia tributaria di tali Enti;
b) compartecipazioni al gettito di tributi erariali *"riferibile al loro territorio",* che vengono attribuite direttamente ai suddetti Enti per la copertura del loro fabbisogno standard senza confluire in un fondo perequativo, come invece è adesso (articolo 119, secondo comma, ultima parte);
c) un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, istituito dalla legge dello Stato, finanziato a carico della collettività e ripartito dallo Stato stesso che ha la funzione di riequilibrare le finanze delle Regioni e degli Enti locali con riferimento ai *"territori con minore capacità fiscale per abitante"* (articolo 119, terzo comma).

Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni oggetto della legislazione esclusiva, il secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione permette di identificare un modello secondo cui le strutture incaricate a tale finanziamento dovrebbero basarsi soprattutto su tributi propri, eventualmente integrati dal gettito delle compartecipazioni ai tributi statali.

Di conseguenza, la perequazione dello Stato dovrebbe essere fondata solo sulla riduzione, non eccessiva, dei differenziali nelle capacità fiscali a livello regionale.

In particolare il vecchio testo dell'articolo 119 della Costituzione attribuiva alle Regioni "quote di tributi erariali"; il nuovo testo invece parla di "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

Queste due espressioni potrebbero apparire identiche, ma non lo sono.

L'espressione "quote di tributi erariali" è, nel linguaggio tecnico della scienza delle finanze, più generale dell'espressione "compartecipazioni al gettito di tributi erariali".

Quest'ultima, infatti, prevede che il gettito tributario complessivo deve essere prima ripartito su base regionale e poi assegnato, data l'aliquota di compartecipazione, alle singole Regioni o Enti locali.

L'espressione "quote di tributi erariali" invece comprende sia le compartecipazioni al gettito nel senso sopra descritto, sia altre forme di ripartizione del gettito tributario, tra le quali l'attribuzione alle Regioni di una frazione dell'aliquota erariale.

Nel caso di imposte ad aliquota effettiva uniforme su tutto il territorio nazionale non ci sarebbero differenze tra una compartecipazione al gettito e una riserva di aliquota uniforme.

Nel caso però, di un tributo come l'irpef possono emergere differenze significative nei gettiti che affluirebbero ai bilanci delle singole Regioni.

Infatti, nelle aree più ricche, la progressività determina aliquote medie di imposizione più elevate di quelle che prevalgono nelle aree più povere.

Inoltre nel nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, dopo la parola "compartecipazioni" troviamo l'espressione "riferibile al loro territorio".

Questa aggiunta rappresenta una delle maggiori innovazioni della riforma. Essa vuole indicare la strada per la risoluzione di un problema pratico: ossia come ripartire tra le Regioni il gettito di un tributo erariale.

Dunque il nuovo testo fissa il principio che i proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi statali affluiscano alle Regioni al cui territorio il gettito è riferibile.

Questa indicazione concorre a costruire le nuove regole di perequazione, aiuta ad adattare il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione alla diversità dei regimi di competenza regionale e permette di individuare qualche criterio per il finanziamento delle forme di autonomia differenziata.

Per quanto invece concerne l'attuazione del fondo perequativo, risulta importante chiedersi quale significato abbia il passaggio dall'espressione, contenuta

nel precedente testo dell'articolo 119, "sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali" alle seguenti frasi, contenute nel nuovo articolo 119 della Costituzione:

- "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (terzo comma);
- "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma);

Dunque dalla lettura di questi due commi dell'articolo 119 della Costituzione ne consegue che:

- quanto alle compartecipazioni esse, dovendo essere ancorate al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio, affluiscono direttamente alle Regioni dove i gettiti sono prodotti e non più, ad un fondo perequativo accantonato nel bilancio statale;
- il nuovo fondo perequativo, di conseguenza, è alimentato da altre risorse, tratte dalla fiscalità generale ed è destinato a correggere le diversità delle entrate nelle diverse Regioni con riferimento ai "territori con minore capacità fiscale per abitante". I trasferimenti attinti dal fondo perequativo risultano quindi sganciati dal parametro del fabbisogno essendo diretti a compensare solo livelli relativamente più bassi delle basi imponibili. Il nuovo parametro risulta costituito dall'entità dei "bisogni per le spese necessarie ad adempiere le funzioni normali";
- il fatto che i tributi propri, le compartecipazioni e il fondo perequativo devono consentire da soli, ai sensi del quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli Enti locali costituisce una sorta di clausola di autosufficienza posta a chiusura della disciplina delle fonti di finanziamento ordinarie.

Tale clausola, fatta eccezione per le materie di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ossia quelle necessarie per promuovere "lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" , esclude il ricorso ad altre fonti di finanziamento ordinarie che non siano quelle indicate nei commi secondo e terzo o , comunque, l'assunzione di modelli di compartecipazione e di perequazione diversi dagli stessi commi.

2.5 (segue) - Gli istituti: fondo perequativo, risorse aggiuntive ed interventi speciali.

Mentre la Costituzione del 1948 metteva in primo piano il "finanziamento dei bisogni", quella attuale esige che i pubblici poteri effettuino la perequazione delle capacità fiscali.

Infatti, in base al nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, l'erogazione delle risorse destinate al fondo perequativo spetta soltanto alle aree con "minore capacità fiscale per abitante".

Dunque, la perequazione può essere intesa come riduzione, non eliminazione, delle differenze.[48]

Gli strumenti dei quali i pubblici poteri possono servirsi per , appunto, ridurre le differenze sono di due tipi: da un lato, "il fondo perequativo" e, dall'altro, le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" dello Stato, previsti rispettivamente dal terzo e dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Il fondo perequativo presenta tre principali caratteristiche.

E' uno strumento di finanziamento, oltre che necessario, anche ordinario in quanto concorre (con le risorse autonomamente acquisite) a finanziare "integralmente le funzioni pubbliche" attribuite alle Regioni e agli Enti locali.

Inoltre, il fondo perequativo opera "senza vincoli di destinazione".

Questa disposizione costituzionale presenta una differenza rispetto al passato, in cui erano numerosi i fondi con destinazione vincolata.

Infatti nella misura in cui la disposizione enuncia una regola di tipo proibitivo, ciò comporta un impedimento stabile a vincoli di destinazione. Questo esplica i propri effetti nei confronti sia nel Governo, sia del Parlamento.[49]

---

[48] G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione,* in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, 1, p.131.

[49] Corte Cost., sent. n. 370/2003, in cui sono fatti salvi "*gli eventuali procedimenti di spesa incorso, anche se non esauriti*"; sentenze nn. 423/2004 (relativa al fondo nazionale delle politiche sociali) e 424/2004 (riguardante il fondo per gli enti di promozione sportiva).

Ciò costituisce un'ulteriore garanzia dell'autonomia finanziaria sancita dal primo comma dell'articolo 119.

La terza caratteristica del fondo perequativo riguarda la destinazione delle somme di denaro.

Queste hanno carattere generale e servono a finanziare diversi tipi di spese.

Vi rientrano sicuramente le spese dirette a fornire beni pubblici (in senso economico) a fruizione collettiva, come le infrastrutture o il patrimonio artistico e ambientale.

Per questo tipo di spesa è previsto l'intervento di intermediari finanziari come la Cassa depositi e prestiti e la Società infrastrutture.

Vi rientrano anche, le spesse correnti, per le quali invece è precluso un altro tipo di finanziamento mediante l'accensione di prestiti (articolo 119, ultimo comma, della Costituzione).

Una situazione di questo tipo riguarda il settore sanitario, per il quale, in assenza del sostegno nazionale, parecchie Regione non riuscirebbero a finanziare le strutture sanitarie e la spesa farmaceutica.

Non è detto comunque che, le quote del fondo perequativo unite alle risorse autonome, debbano finanziarie ogni tipo di spesa.

Infatti, lo Stato "destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali" all'esplicazione di azione ulteriori o distinte rispetto "al normale esercizio delle funzioni" (articolo 119 , quinto comma, della Costituzione).

Quanto detto fin qui si riferisce al fondo perequativo, ma l'azione dello Stato non si esaurisce nella erogazione delle somme di denaro stanziate a favore del fondo perequativo, ma include l'espletamento di altri due tipi di compiti.

Si tratta della destinazione di risorse finanziarie aggiuntive e dell'effettuazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Questi due tipi di compiti presentano elementi sia comuni, sia distintivi.

Quelli comuni riguardano, oltre al carattere ulteriore e, quindi, non sostitutivo rispetto alla gestione del fondo perequativo, alle finalità da perseguire, alla spettanza delle relative attribuzioni, ai destinatari.

Le finalità che la Costituzione enuncia, nel quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sono svariate.

Esse consistono nel: *a)* promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale; *b)* rimuovere gli squilibri economici e sociali; *c)* favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; *d)* provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti autonomi.

Dall'articolo 119 può trarsi una norma di tipo permissivo: essa consente allo Stato di porre in essere azioni di sostegno dei governi regionali e locali, in rapporto sia alle funzioni non sufficientemente perequate, sia agli interessi pretensivi di natura individuale.

Inoltre, è possibile notare sia un elemento di continuità rispetto alla Costituzione del 1948, ossia l'attribuzione allo Stato dei compiti diretti al perseguimento di questi scopi sia un duplice elemento di discontinuità.

Il testo originario dell'art. 119 della Costituzione legittimava l'erogazione di "contributi speciali", non l'esplicazione di "interventi speciali".

Inoltre quanto agli scopi, lasciava un ampio margine di discrezionalità al legislatore. Pur dando particolare importanza alla necessità di "valorizzare il Mezzogiorno e le isole". A seguito della revisione costituzionale è venuto meno questo riferimento specifico.

Il fatto che tale obbligo sia posto a carico dello Stato è, appunto, la seconda caratteristica comune ai due tipi di compiti. In ciò si manifesta la scelta di escludere forme di perequazione di tipo orizzontale, cioè tra i vari governi regionali e locali.

Il terzo tratto comune che queste forme di azione presentano riguarda i destinatari, cioè i "determinati" enti regionali e locali.

Anzitutto, ne deriva un ulteriore elemento di discontinuità rispetto alla Costituzione del 1948, che faceva riferimento solo alle Regioni. Sebbene le finalità dell'azione dello Stato includano la fornitura di beni collettivi e individuali, i destinatari delle funzioni sono i rispettivi enti territoriali.

Per quanto riguarda invece i tratti distintivi può rilevarsi quanto segue: le risorse aggiuntive da destinare agli enti sono riferibili alle spese in conto capitale, in

modo da non aumentare la dotazione infrastrutturale di cui le stime effettuate dalla Banca d'Italia attestano la perdurante inadeguatezza nel Mezzogiorno, in termini relativi e assoluti.

Quanto agli interventi speciali si tratta di interventi che non si esauriscono nello svolgimento di attività di tipo materiale, includendo lo svolgimento di controlli comparativi sui risultati ottenuti dagli Enti regionali e locali.

2.6 (segue) - I criteri di perequazione: dal bisogno alla capacità fiscale e al merito.

Tra il vecchio e il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione ci sono significative differenze. Esse riguardano i soggetti ai quali la Costituzione riconosce l'autonomia finanziaria, la legittimazione ad ottenere quote del fondo perequativo, la possibilità di beneficiare delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali effettuati dallo Stato.

Altrettanto significative sono le differenze che emergono in rapporto ai criteri ai quali la perequazione si ispira.

La Costituzione del 1948 poneva in rilievo i "bisogni delle Regioni" per un duplice scopo: sia per riconnettervi l'obbligo dello Stato di destinare ad esse "quote di tributi erariali", sia per concretizzare il dovere di assegnare contributi, per legge, in modo da provvedere a scopi determinati.

Dunque il criterio del bisogno assumeva rilievo tanto dal lato del prelievo, quanto dal lato dei trasferimenti finanziari.

La revisione costituzionale ha comportato il venir meno di questa connessione tra bisogni e dotazioni finanziarie.

Infatti i tributi e le entrate propri sono percepiti dalle Regioni e dagli Enti locali nell'esercizio dell'autonomia finanziaria; essi dispongono di compartecipazioni "al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio"; il fondo perequativo è istituito dalla legge "per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Il criterio seguito, dunque, non è il bisogno ma la minore capacità fiscale.

Questa può essere concepita, secondo il modello tedesco, come di poco inferiore alla media.

Questo criterio comporta uno spostamento dell'attenzione dalle spese da effettuare alle risorse disponibili, lascia in secondo piano i costi per l'erogazione dei

servizi destinati alle collettività infranazionali, può indurre ad ampliare le basi disponibili e per questo aspetto può creare competizione tra i diversi enti.[50]

Un altro criterio che si consolida, relativo alle regole riguardanti le risorse erogate dallo Stato, è quello del merito.

Infatti le norme che disciplinano i fondi strutturali dell'Unione Europea da tempo attribuiscono rilievo all'effettiva capacità di spesa e al conseguimento dei risultati per i quali essa è stanziata e, in questo modo, giustificano una correzione del criterio del bisogno con il criterio del merito.

Inoltre, un ulteriore impulso verso questi nuovi criteri proviene dal decreto-legge n. 269/2003, convertito in legge dalla legge n. 320/2003 collegato alla legge finanziaria.

Esso dispone che una quota del fondo per le aree in ritardo di sviluppo economico sia destinata alle Regioni che conseguono obiettivi di riequilibrio del disavanzo finanziario del settore sanitario e stabilisce che l'entità delle risorse sia determinata per ciascuna regione (articolo 51, d. l. n. 269/2003).

Dunque, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria dei soggetti pubblici assume rilievo anche ai fini della determinazione dei criteri in base ai quali realizzare la perequazione.

L'articolo 119 della Costituzione, infine, si chiude con la statuizione che le Regioni e gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziarie spese d'investimento (ad esempio, per la realizzazione di opere infrastrutturali come le strade).

E' quindi esclusa la possibilità per le Regioni di contrarre mutui per finanziarie spese correnti, incluse le spese per il ripiano dei disavanzi di aziende sanitarie e aziende di trasporto.

Questa materia non era trattata nel vecchio testo.

---

[50] P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Cost.,* in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1450.

I limiti all'indebitamento delle Regioni attualmente sono fissati dalla legge ordinaria in relazione al gettito delle entrate proprie e dei trasferimenti ordinari (esclusa l'IRAP e i trasferimenti sostitutivi del fondo Sanitario Nazionale).

Le ragioni che spiegano questa restrizione del ricorso al debito al solo finanziamento delle spese d'investimento sono diverse.

La più antica è che l'investimento dovrebbe essere in grado di generare maggiori entrate attraverso le tariffe per l'uso dell'infrastruttura; le tariffe consentirebbero di pagare il servizio del debito senza aggravi di tassazione sulle generazioni future di contribuenti.

La seconda ragione è che il bene capitale produce utilità ripetuta nel tempo ed è quindi corretto che il suo conto sia ripartito, attraverso le maggiori imposte richieste per il servizio del debito, anche sulle generazioni future.

Si tratta di una regola la cui validità macro-economica o anche per una singola regione, è legata soprattutto alla dinamica del reddito futuro prodotto nel territorio.

Il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione impedisce anche allo Stato di concedere alle Regioni garanzie sui prestiti da loro contratti.

2.7 Le problematiche legate alla realizzazione del federalismo fiscale.

Il tema dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ha finora rappresentato il punto dolente del federalismo in quanto, pur alla luce del già citato D. Lgs. n. 56/2000 (con il quale si è tentato, invero, di realizzare un federalismo fiscale "a Costituzione invariata") ed al di là di tutte le problematiche emerse in sede di attuazione della riforma costituzionale del 2001, la mancata attuazione dell'articolo 119 Cost. ha coinciso con la mancata attuazione di un compiuto rinnovamento del nostro ordinamento in senso federale.

Infatti, fino a quando le Regioni e gli Enti locali non siano effettivamente autonomi e responsabili finanziariamente, ossia in grado di gestire una autonoma politica di bilancio, il federalismo che ne deriva potrebbe risultare incompiuto o per così dire sulla carta.

In ogni caso, pur nella consapevolezza della necessità di realizzare un effettivo federalismo fiscale ai fini dell'attuazione di un concreto ordinamento federale, il cammino del federalismo fiscale ha visto presentare all'orizzonte non poche difficoltà, dovendo – in particolare - la realizzazione di tale processo tener conto di diverse problematiche, quali:

- la necessità di raccordare il federalismo legislativo delineato dall'articolo 117 della Costituzione ed il federalismo amministrativo delineato dal successivo articolo 118 sulla base del principio di sussidiarietà, con il federalismo fiscale previsto dall'articolo 119 della Costituzione, facendo in modo che al riconoscimento di maggiori funzioni alle autonomie corrispondesse il trasferimento di maggiori risorse finanziarie per le autonomie stesse, da reperire, oltre che attraverso le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, anche attraverso la possibilità di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. (articolo 119);
- la necessità di realizzare un federalismo solidale mediante l'istituzione di un fondo perequativo, attuando, in tal modo, il federalismo e l'autonomia fiscale

previsti dal nuovo sistema ma, nello stesso tempo, salvaguardando il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica previsto dall'articolo 5 della Costituzione, il principio della effettiva capacità fiscale e contributiva del cittadino previsto dall'articolo 53 della Costituzione e il principio di solidarietà sociale e di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 della Costituzione;

- la necessità di realizzare una più equilibrata redistribuzione delle risorse finanziarie e tributarie, superando il federalismo fiscale delineato con il D. Lgs. n. 56 del 18 febbraio 2000;
- la mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione nella legge n. 131 del 5 giugno 2003 (cosiddetta legge La Loggia);
- la necessità di operare una ricognizione delle competenze in materia tributaria fra Stato, Regioni ed Enti locali alla luce del nuovo sistema di riparto delle competenze legislative previsto dal nuovo articolo 117 della Costituzione e alla luce dell'articolo 23 della Costituzione;
- la necessità di tenere conto della effettiva potestà impositiva degli Enti locali e della possibilità di previsione di tributi ed imposte, soprattutto alla luce della riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione;
- la necessità di operare la ricognizione della effettiva autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, ossia la possibilità per essi di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri alla luce degli articoli 117 e 119 della Costituzione.[51]

Alla necessità che la piena attuazione del processo di rinnovamento in senso federale del nostro ordinamento dovesse richiedere una compiuta attuazione dell'art. 119 Cost. e del federalismo fiscale in esso delineato sembrano, del resto, sembrano ispirarsi altre norme successivamente intervenute al riguardo.

In particolare, l'articolo 3, comma 1, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (*Legge Finanziaria per il 2003*), ha stabilito che le norme in essa contenute esplichino i propri effetti "in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale".

---

[51] Cfr., T. MIELE, *Il Federalismo fiscale ,* in *Nuova Rassegna,* 2004, 6, p. 690, 691.

Con la medesima legge, è stata approvata l'istituzione di un'Alta Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il presupposto, ancora una volta, è che i corrispondenti principi siano già integrati nella Costituzione, ma occorra adeguare la normazione vigente.[52]

Non appare certamente un compito semplice, com'è dimostrato dal fatto che il legislatore, nel dare attuazione alla legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, pur disciplinando compiutamente l'attuazione delle disposizioni di cui ai nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione, abbia evitato nella legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), qualsiasi riferimento all'attuazione delle disposizioni del nuovo articolo 119 della Costituzione[53]

Non è un caso che proprio la prima legge d'impianto generale abbia lasciato in ombra la questione finanziaria, alimentando il dubbio che la difficoltà non attenga solo ai mezzi, ma agli obiettivi stessi.

---

[52] G. DELLA CANANEA, *Osservazioni critiche sul" federalismo fiscale" in Italia*, in *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 2004.
[53] T. MIELE, *Op. cit.*, p. 697.

2.8 L'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Proprio in virtù della portata innovativa delle disposizioni contenute nel nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, e della connessa esigenza di giungere alla costruzione di un sistema integrato al quale facciano riferimento Stato, Regioni ed Enti locali, per la specifica materia del coordinamento della finanza pubblica, con legge n. 289/2002 (*Legge finanziaria 2003*) è stata istituita l'ACoFF, presieduta da Giuseppe Vitaletti[54].

Tale Commissione ha avuto il compito di indicare al Governo "i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione", sulla base delle indicazioni formulate in sede di Conferenza Unificata da Stato, Regioni ed Enti locali in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

L'ACoFF ha inoltre avuto il compito di indicare i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese per le quali la sede legale e quella dell'attività produttiva siano situate in Regioni diverse, al fine di consentire la partecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali.

Infine, era previsto che l'Alta Commissione indicasse le modalità con le quali "i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, che esercitano imprese industriali e commerciali con sede legale fuori dal territorio della Regione siciliana, ma che in essa dispongono di stabilimenti o impianti, assolvono la relativa obbligazione tributaria nei confronti della Regione stessa", ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 dello Statuto della medesima Regione.

Alla Commissione è stato anche affidato il compito di individuare il percorso per una fase transitoria che, partendo dalla normativa vigente, possa consentire un

[54] Acronimo di l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

progressivo adeguamento del sistema in parallelo con l'effettivo esercizio delle proprie competenze da parte delle autonomie.

La composizione dell'Alta Commissione, la data di inizio della sua attività e le norme per il suo funzionamento, avrebbero dovuto essere stabilite con d.P.C.M. da emanare entro il 31 gennaio 2003.

La Commissione entro il 31 marzo dello stesso anno avrebbe dovuto presentare al Governo il documento conclusivo dei lavori e, entro il successivo 30 aprile l'Esecutivo avrebbe dovuto presentare al Parlamento una relazione contenente una proposta di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In realtà, il suddetto termine si è dimostrato impossibile, perché il d.P.C.M., istitutivo dell'AcOFF, con l'indicazione e la nomina dei componenti e con la definizione dei criteri di funzionamento, è stato emanato soltanto il 9 aprile 2003.

Solo a partire da tale data l'AcOFF ha potuto iniziare i suoi lavori coadiuvata da un Comitato tecnico-scientifico e da un Comitato istituzionale, i cui componenti sono stati nominati con lo stesso decreto.

Il successivo 18 giugno Regioni ed Enti locali hanno approvato un accordo sulle linee fondamentali del federalismo fiscale, mentre è mancato l'accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali in sede di Conferenza Unificata.

L'articolo 1, comma 20, lettera *c)* della legge n. 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) ha prorogato una prima volta i termini per concludere i lavori, prevedendo (all'articolo 2, comma ventesimo) che l'AcOFF avrebbe dovuto presentare il documento conclusivo al Governo entro il 30 settembre 2004, mentre a quest'ultimo sarebbe spettato il compito di presentare al Parlamento una proposta di attuazione dell'art. 119 Cost. entro il successivo 31 ottobre.

Questa volta i termini hanno assunto carattere perentorio ossia, qualora entro il 30 settembre l'AcOFF non avesse concluso i lavori, si sarebbe comunque sciolta, mentre al Governo, sempre entro il 31 ottobre, sarebbe spettato il compito di riferire al Parlamento i motivi per cui non intendeva proporre alle Camere l'attuazione del modello di federalismo fiscale accolto nella Costituzione.

Poiché, ai sensi della legge istitutiva, l'AcOFF doveva orientare i propri lavori in base alle coordinate decise in sede di Conferenza Unificata (cioè in base all'accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali), ci si è venuti a trovare nella contraddittoria situazione, da un lato, di dover terminare i propri lavori entro il 30 settembre e, dall'altro, di non potere portarli a termine perché mancava l'Accordo di cui sopra.

Per risolvere questa contraddittoria situazione i membri dell'AcOFF hanno sollecitato il Ministro dell'Economia e il Ministro per gli Affari Regionali ad inserire nell'ordine del giorno della Conferenza la discussione sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Esperito inutilmente questo tentativo e poiché l'AcOFF avrebbe dovuto in ogni caso concludere i suoi lavori entro il 30 settembre 2004, ha deliberato di iniziare comunque i lavori, assumendo come criteri di fondo il dettato costituzionale e il documento sul quale avevano convenuto Regioni ed Enti locali il 18 giugno 2003.

Di tale decisione è stata data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per quanto concerne il proprio funzionamento, l'AcOFF ha deciso di formare tredici gruppi di lavoro,[55] coordinati dal gruppo di Coordinamento generale giuridico-istituzionale, il quale ha visto tra i propri compiti la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.[56]

---

[55] Dei tredici gruppi di lavoro costituiti dall'AcOFF, tre hanno affrontato la tematica delle spese (rispettivamente da parte dei Comuni, Province, e Regioni), sei dedicati alle imposte (distinguendo, tra l'altro, tre gruppi in ordine alle imposte generali e tre gruppi dedicati alle imposte cd. specifiche), tre dedicati allo studio della perequazione e della composizione del quadro finanziario nel suo complesso, ed uno al Coordinamento generale, giuridico ed istituzionale.

[56] Gli obiettivi del gruppo sono i seguenti:

a) definire i principi giuridici di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario idonei a garantire lo sviluppo armonico del sistema nel suo complesso, sulla base del quadro definito dai gruppi precedenti;
b) definire le modalità idonee a garantire lo sviluppo dell'autonomia impositiva e di spesa dei vari livelli di governo regionali e locali, nel contempo garantendo l'attuazione dei principi costituzionali degli articoli 2,5,23,53,117,119,120 della Costituzione.
c) permettere, attraverso la formulazione dei principi, la definizione di un quadro che favorisca simultaneamente: 1) la massima lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo, nel rispetto dei vincoli comunitari anche in riferimento al Patto di stabilità interno; 2) la massima trasparenza nel rapporto tra istituzioni e contribuenti; 3) la massima efficienza in termini di costi e benefici;

I risultati dei gruppi di lavoro sono stati esposti ed approfonditi durante apposite giornate di discussione collegiale, alle quali hanno partecipato sia i componenti delle strutture costitutive dell'AcOFF (Alta Commissione in senso proprio, Comitato Istituzionale e Comitato tecnico – scientifico), sia un apparato consulenziale appositamente costituito.

I termini relativi alla conclusione dei lavori dell' AcOFF, già prorogati al 2004, sono stati successivamente differiti al 30 settembre 2005, ai sensi dell'art. 1 – *quinquies* della legge 19 ottobre 2004, n. 257 (Legge di conversione del decreto legge 3 agosto 2004, n. 220).

Il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, approvato dall'Alta Commissione, costituisce una sintesi dell'intera attività svolta dall'AcOFF.

In particolare, esso da testimonianza del notevole impegno profuso da tutti i componenti dell'Alta Commissione nello svolgimento dei compiti affidati e fornisce un'ampia base di studio, di analisi e di riflessione.

Per quanto riguarda la struttura del documento, esso è risultato articolato nel seguente modo:

a) il paragrafo 4 ha riepilogato le categorie ed i principi che, dal punto di vista giuridico, possono essere dedotti dal nuovo assetto costituzionale in tema di federalismo fiscale;
b) il paragrafo 5 è stato dedicato ad una sintesi della giurisprudenza costituzionale intervenuta riguardo al nuovo articolo 119 della Costituzione;

---

d) definire principi e regole idonee a consentire: la non esportabilità delle imposte, la non sovrapposizione delle imposte regionali e locali con le imposte statali, la semplificazione degli oneri e degli adempimenti fiscali, la valorizzazione della sussidiarietà fiscale;
e) definire le modalità di coordinamento tra finanza regionale e finanza locale, e specificare i principi relativi alle forme di partecipazione ai poteri di accertamento e di lotta all'evasione da parte delle realtà regionali e locali;
f) prospettare soluzioni dirette ad armonizzare i criteri e le modalità dell'esercizio delle funzioni di monitoraggio e di controllo delle spese di tutto il settore pubblico, in forma concertata tra i diversi livelli istituzionali, a tutela dell'equilibrio economico – finanziario e della sua corretta, efficace ed efficiente gestione;
g) suggerire, se ritenuto necessario, anche in riferimento ad esperienze di altri ordinamenti, forme e configurazioni di eventuali raccordi istituzionali di carattere permanente specificamente destinati a garantire il raccordo tra finanza statale e regionale/locale;
h) analizzare le possibili modalità applicative del nuovo articolo 118 della Costituzione.

c) il paragrafo 6 ha affrontato il tema del coordinamento della finanza pubblica, inizialmente individuando le problematiche attinenti all'individuazione dei principi fondamentali idonei a garantire uno sviluppo armonico del sistema; in secondo luogo, proponendo alcune soluzioni per rendere il Patto di stabilità interno maggiormente conforme alla nuova autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali delineata dal nuovo articolo 119 della Costituzione; in terzo luogo, trattando la questione del Patto di stabilità interno; e, infine, evidenziando l'opportunità di istituire una sede privilegiata di coordinamento interistituzionale in materia finanziaria;

d) il paragrafo 7 è stato dedicato ai livelli secondo cui strutturare il sistema tributario della Repubblica in conformità ai principi di cui al paragrafo precedente, ed in particolare alla descrizione di una proposta, avanzata e discussa in seno all'Alta Commissione, circa la distribuzione dei tributi erariali, delle compartecipazioni e delle addizionali, la configurazione dei tributi propri regionali; si affrontano, inoltre, i principali profili dei meccanismi di sussidiarietà fiscale. Infine, un particolare approfondimento è stato dedicato agli aspetti connessi alla gestione dei tributi da parte degli enti territoriali sub – statali, con particolare riguardo all'esercizio dei poteri di accertamento;

e) il paragrafo 8 è stato dedicato alla perequazione, all'esame separato e specifico degli strumenti perequativi delle capacità fiscali e dei bisogni, anche con riferimento alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali.

In allegato sono stati poi riportati i documenti redatti, presentati e discussi nel corso dello svolgimento dell'attività dell'Alta Commissione. In particolare, si tratta:

- degli elaborati prodotti dai due Comitati di supporto dell'Alta Commissione, il Comitato tecnico - scientifico e il Comitato istituzionale;
- della documentazione di base elaborata in materia di riforma del D. Lgs. 56/2000, su incarico del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- di una relazione di sintesi sui modelli di federalismo fiscale in alcuni Paesi europei;

- di un documento sulla suddivisione regionale delle imposte sul reddito, preparato su espressa indicazione della legge istitutiva dell'Alta Commissione;
- del rapporto sull'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), redatto su incarico del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La relazione finale della Commissione ha offerto un consistente spazio ai cosiddetti "tributi propri regionali"[57].

A proposito di questi, la Commissione ha individuato la necessità di allargare significativamente le maglie della discrezionalità della Regione in tema di definizione dei "tributi propri autonomi", ritenendo quindi opportuno proporre un deciso ampliamento, nella definizione delle aliquote dei vari tributi, della loro autonomia, facendo così residuare in capo all'Autorità centrale il compito di determinare le basi imponibili e i criteri di progressività.

Il tutto all'evidente scopo di responsabilizzare al massimo gli enti territoriali, soprattutto le Regioni, dell'autonomia e del governo della spesa.

Una autonomia molto condizionata, atteso che l'impegno di spesa sarebbe pesantemente inciso dall'obbligo di dover rendere, sempre e comunque, esigibili i livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti civili e sociali.

In tale progetto fa gioco interdittivo la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione, che: da una parte, abilita le Regioni all'attivazione del loro potere di stabilire e applicare tributi propri autonomi, ancorchè limitati dall'intermediazione legislativa, regionale e dello Stato; dall'altra, impedisce l'esercizio, in capo ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province, della "potestà legislativa" necessaria per decidere ed imporre un proprio prelievo fiscale, al di fuori delle facoltà loro attribuite, in tema di determinazione quantitativa del gettito erariale.

Come ben evidenziato dalla Commissione, la soluzione a tutto questo potrebbe rintracciarsi nel riconoscimento in capo alle Regioni di una larga autonomia normativa in campo tributario, vincolata esclusivamente dai principi generali fissati dallo Stato.

---

[57] Cfr., relazione dell'AcOFF, p. 83.

Da tale autonomia potrebbe, tranquillamente, dipendere una altrettanta autonomia "derivata" utile a consentire agli Enti locali, subordinati sotto il profilo istituzionale, di poter decidere ed esercitare il prelievo fiscale nei confronti delle tipologie di soggetti destinatari fissati dalla legge regionale[58].

L'Alta Commissione ha, inoltre, affrontato il tema del Patto di stabilità interno, anche in rapporto al progetto di riforma comunitaria degli strumenti di *governance* economica, che andrà ad involgere, necessariamente la riscrittura delle regole del Patto europeo di stabilità e crescita.

Con specifico riferimento al Patto di stabilità interno, l'AcOFF non ha mancato di esprimere forti perplessità, sotto il profilo della sua non attualità con il quadro legislativo vigente. Come infatti ben evidenziato[59], sussiste, infatti, una "marcata discrasia fra destinatari dell'obbligo di risanamento (tutti gli enti appartenenti al settore pubblico allargato" e soggezione alla responsabilità per eventuali violazioni (gravante solo sullo Stato".

Una contraddizione accentuata dal progressivo decentramento in atto nel nostro Paese, confermata dalle previsioni costituzionali novellate con la riforma del 2001.

Di conseguenza l'AcOFF – confermando alcune pronunce recenti del Giudice delle Leggi in termini di riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – ha espresso significativi dubbi sulla compatibilità delle norme che regolano il Patto di stabilità interno con il vigente quadro costituzionale, evidenziando in particolare come la natura delle prescrizioni in esso contenute, aventi, come già detto[60], contemporaneamente carattere cogente e pattizio, sottraggano spessore ideologico e giuridico alla tematica del federalismo fiscale.

Le continue eccezioni di irragionevolezza mosse al suo contenuto da parte degli enti territoriali destinatari (in parte condivise dalla Corte Costituzionale), riguardando le violazioni perpetuate, attraverso tale strumento, principalmente nei confronti dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi in questione, evidenzia un

---

[58] *Idem*, pp. 83-84.
[59] Dalla relazione dell'AcOFF, p. 56.
[60] Cfr., in proposito, pag. 13.

ruolo ancora dominante ed unilaterale, in quanto tale per nulla compatibile con le esigenze di programmazione e di gestione ottimale delle risorse finanziarie ed umane degli enti destinatari.

Le soluzioni individuate dall'AcOFF sono sostanzialmente due.

La prima, omogeneizzando, ancorchè parzialmente, la disciplina riservata a tutte le Regioni, indipendentemente se a statuto ordinario ovvero speciale, con gli opportuni distinguo, prevedendo due diversi impegni istituzionali in tema di percorso formativo del Patto di stabilità interno:

- uno di carattere prioritario, destinato a definire a livello nazionale la determinazione degli obiettivi globali di contenimento, sia del disavanzo che del debito complessivo;
- l'altro di carattere concertativo, nel cui ambito individuare, partendo dalle finalità generali, obiettivi più personalizzati e confacenti con le caratteristiche specifiche delle regioni destinatarie (indipendentemente se ordinarie o speciali). Un metodo, quest'ultimo, mutuato, attraverso un'analisi comparativa, dall'Ordinamento spagnolo[61] e finalizzato a realizzare positivamente l'autonomia finanziaria delle Regioni.

La seconda soluzione ipotizzata dall'AcOFF prevederebbe, quindi, alcune scansioni temporali individuate: *a)* nella programmazione degli obiettivi da effettuarsi nel medio periodo e non già annualmente; *b)* nella necessità di pianificare l'intervento preteso con largo anticipo, sì da rendere possibile alle autonomie territoriali una maggiore funzionalità della propria organizzazione e dei propri strumenti; *c)* nella individuazione di specifiche sedi di confronto tra le diverse istituzioni coinvolte, al fine di ottimizzare i tempi e fissare le procedure necessarie al fine di evitare inutili pretese campanilistiche.

---

[61] Per quanto riguarda il federalismo fiscale spagnolo, si rinvia ad una analisi comparativa di alcuni modelli di federalismo fiscale, svolta approfonditamente nel capitolo quarto del presente lavoro. E' però possibile già anticipare, in questa sede, che il modello di federalismo fiscale spagnolo si fonda essenzialmente su un patto politico, da concludersi tra lo Stato e gli enti territoriali, al quale si dà attuazione con la legge finanziaria annuale. A tale patto si perviene attraverso due fasi procedimentali ben distinte: la prima, da concludersi nell'ambito del Consiglio di Politica Fiscale e finanziaria (CPFF), un organismo individuato dalla Legge Organica di Finanziamento delle Comunità Autonome

Un'altra ipotesi di riforma individuata dall'AcOFF potrebbe, invece, incidere direttamente sulle misure da adottare, in concreto, nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali, nel rispetto assoluto degli impegni contratti a livello comunitario.

Una logica, quest'ultima, perseguibile attraverso la preventiva eliminazione delle limitazioni di spesa e, quindi, programmando il tutto in termini obiettivi di disavanzo/debito pubblico.

In una logica siffatta andrebbero discriminate quelle autonomie territoriali non rispettose degli adempimenti necessari a conseguire i traguardi 'budgettati', per il controllo dei quali questa opzione impone una fitta rete di monitoraggio e controllo.

Interessante ed innovativa è apparsa la posizione assunta dall'AcOFF in tema di fondo perequativo, la cui attivazione ha rappresentato il vero problema ai fini dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione[62].

La Commissione ha evidenziato nella propria relazione la necessità di affinare il funzionamento reale del sistema istituzionale solidaristico, consentendosi in tal modo agli enti territoriali più deboli "non soltanto di svolgere le funzioni di propria competenza, ma anche di progredire verso livelli economico-sociali più elevati"[63].

Un meccanismo, questo, al quale la Costituzione ha assegnato - come si è visto - il compito di colmare quelle disarmonie economiche rilevabili tra l'obbligo di spesa che grava sull'ente territoriale, nel garantire l'offerta dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e le relative capacità fiscali.

L'Alta Commissione, impegnata nella ricerca di un circuito funzionale a soddisfare tale esigenza istituzionale, ha individuato un meccanismo basato su

---

(LOFCA); la seconda, da svolgersi all'interno delle cosiddette Commissioni miste paritarie Stato-Comunità autonome, organo quest'ultimo equivalente alla nostra Conferenza Stato-Regioni.

[62] La proposta AcOFF per garantire le funzioni assegnate alle Regioni vede il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale assorbire meno di un punto di PIL (15 miliardi di Euro) in quanto il modello, a differenza di quello derivante dal D. Lgs. n. 56/2000, è costruito su *tributi distribuiti in modo uniforme sul territorio nazionale*. Secondo il documento, le risorse regionali derivanti da imposte attribuite e fondo perequativo non dovrebbero comunque superare il 95% delle spese tendenziali congrue. E' mantenuta una elasticità che consente di raggiungere il complesso della spesa tendenziale e anche di superarla leggermente. In tale ambito è esercitata la possibile "concorrenza" tra Regioni, affidando alla scelta locale di agire con opzioni diverse: tagliare le spese o, in alternativa, offrire maggiori servizi a carico della collettività locale. Tra gli interventi flessibili vi è anche l'uso volontario dell'addizionale IRPEF regionale (0,9%), attualmente obbligatoria, che equivale in media a quel 5% che mancherebbe al pieno raggiungimento della copertura integrale delle spese tendenziali.

parametri obiettivi che potessero soddisfare le pretese finanziarie dei territori interessati, ancorchè in presenza di fattori strutturali e oggettivi differenziati.

Insomma, una sorta di parametro duttile, ma predeterminato, per ogni singolo livello di bisogno finanziario, ottenuto differenziando il fondo perequativo nazionale in tre sotto-fondi (per le Regioni, per le Province e, infine, per i Comuni), secondo una logica, dunque, che considerasse per ciascun livello istituzionale la necessità della spesa, anch'essa predeterminata a livello *standard* e non già da determinarsi a livello di effettivo bisogno[64].

Un criterio generale ormai largamente accettato e divenuto l'elemento caratterizzante le diverse proposte attuative dell'articolo 119 della Costituzione, condiviso e sancito, infine, nella legge delega n. 42 del 5 maggio 2009[65].

---

[63] Cfr., Relazione dell'AcOFF, pp. 81-82.

[64] In tale percorso la principale difficoltà è risieduta (e risiede), per l'appunto, nella indispensabilità di definire dei livelli di spesa *standard* il più possibile conformi a quelli necessari a soddisfare le reali esigenze dei diversi livelli istituzionali.

2.9 In conclusione: i rapporti finanziari alla luce della riforma del Titolo Quinto.

L'evoluzione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti decentrati negli ultimi cinquanta anni nel nostro Paese può essere vista come graduale passaggio da un modello centralistico verso un modello regionale, in cui sono diventati sempre più accentuati gli aspetti federalistici.

In tale tipo di rapporti è prevalsa la funzione di perequazione delle risorse delle Regioni, con modalità che hanno assunto la forma di trasferimenti di tipo orizzontale tra regioni, in cui non è stato istituito un fondo centrale da distribuire, ma sono state definite a favore delle regioni trasferimenti e prelievi la cui somma, alla fine, è stata nulla.

In questo modello il sistema delle autonomie ha avuto a disposizione forme di entrata proprie o di compartecipazione definite da leggi statali tali da consentire il finanziamento di tutte le funzioni ad esso attribuito dalla legge.

L'aggregato delle amministrazioni locali, che comprende Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, nel 2005 ha erogato una spesa pubblica pari a circa il 31,7% della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche.

Circa il 32% di tale spesa è stata però finanziata non con entrate proprie delle amministrazioni locali, ma con trasferimenti di altri livelli di governo, in particolare lo Stato.

Il grado di autonomia finanziaria delle amministrazioni locali è risulta essere, attualmente, non particolarmente elevato dal punto di vista quantitativo anche se, a partire dagli anni novanta, esso appare in sensibile aumento.

Inoltre, da alcune stime recenti sembra emergere che la spesa pubblica *pro capite* è distribuita in modo abbastanza uniforme sul territorio nazionale, anche se le ragioni a statuto speciale ricevono una quota maggiore della spesa statale.

---

[65] Per una approfondita analisi del provvedimento normativo in questione, recante la "delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", si rinvia opportunamente alla lettura del terzo capitolo del presente lavoro.

Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, nell'ordinamento precedente alla citata L. n. 3 il modello prevalente faceva riferimento all'esercizio dell'autonomia da parte del livello inferiore solo nella definizione del livello delle aliquote, nell'ambito di un tributo disciplinato da norme dello Stato.

Con il novellato articolo 119 della Costituzione, invece, lo Stato in quanto organo di governo centrale, ha potestà legislativa solo sul sistema tributario erariale.

La grande novità della riforma è che anche le Regioni e gli Enti locali possano stabilire tributi propri anche se con alcuni limiti.

L'articolo 119 fornisce due indicazioni molto generali: tale attività deve essere svolte in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Questi ultimi principi sono materia di potestà concorrente di Regioni e Stato, a cui però è riservata in esclusiva la potestà di determinazione dei principi fondamentali.

Di talchè si possono configurare due sistemi tributari primari: dello Stato e regionale, in cui questo secondo non ha forti elementi di subordinazione al primo.

Ha invece un carattere subordinato il sistema tributario degli Enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane).

Poiché la potestà legislativa è assegnata solo allo Stato e alle Regioni (articolo 117, comma 2), ne risulta una dipendenza delle norme tributarie degli enti locali dalla potestà legislativa delle regioni.

Oltre alla fonte di finanziamento costituita dai tributi propri, la Costituzione, nell'articolo 119, fornisce indicazioni anche su altre forme di finanziamento dei livelli del governo decentrati.

La seconda fonte di finanziamento è rappresentata da compartecipazioni di gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Infine sono ammesse due tipologie di trasferimenti dallo Stato agli enti decentrati:

- trasferimenti derivanti da un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;

- trasferimenti per interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici … (articolo 119, comma 5);
- risorse derivanti dalle fonti indicate - tributi propri, compartecipazione ed eventuali trasferimenti perequativi -, che devono essere di ammontare sufficiente a consentire ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Finanziamento delle Regioni e Comuni nella legislazione vigente

Finanziamento delle Regioni		Finanziamenti dei Comuni	
Trasferimento dallo Stato	Il fondo sanitario in vigore dal 2000	*Trasferimenti dallo Stato*	
Fondi statali per specifiche finalità – fondo sanitario		Fondo ordinario	
Entrate proprie		Fondo perequativo per gli squilibri della fiscalità locale	
Irap		Fondo consolidato	Contributi erariali derivanti da leggi speciali
Insieme di contributi collegabili a finalità ambientali		Fondo unico per gli investimenti	
Addizionale Irpef		Fondi per il federalismo amministrativo	Uno per la spesa corrente e uno per quella in conto capitale
Tributo speciale sul deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani		Entrate proprie ICI	In vigore fino al mese di giugno 2008
Tassa regionale per il diritto allo studio	Fondo perequativo ex D. Lgs. n. 56/2000	TARSU Tariffe	Rette per asili nido, contribuzioni per mense scolastiche
Compartecipazione IVA nella misura del 35% - compartecipazione alle accise sulla benzina		Addizionale comunale facoltativa IRPEF Addizionale IRPEF di compartecipazione	D. Lgs. n. 360/1998

*Fonte: F. Calcò, *Il progetto di federalismo fiscale. Spunti di riflessione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 4, 2008, p. 3

CAPITOLO III

L'incisione normativa prodotta dalle leggi sopravvenute gli interventi della Corte Costituzionale in tema di federalismo fiscale.

3.1 I profili di criticità del D. Lgs. n. 56/2000 e le proposte di correzione.

Appare a questo punto fondamentale, anche al fine di comprendere meglio la portata dei più recenti interventi normativi del legislatore in tema di federalismo fiscale, ritornare sul D. Lgs. n. 56/2000, sul quale pure ci si è già prima soffermati.

Infatti, come evidenziato anche da un documento del Servizio studi della Camera dei Deputati, uno dei limiti del decreto in questione ha riguardato lo stesso sistema perequativo che non copre l'intera spesa ma si ferma al 90% del totale, responsabilizzando conseguentemente ogni singola Regione alla copertura del restante 10%.

Tale sistema, implicando una inevitabile riduzione della quota di solidarietà finalizzata alla perequazione, è stato vivacemente criticato e contrastato dalle Regioni del Mezzogiorno che hanno conseguentemente impugnato il DPCM 14 maggio 2004, di attuazione del sistema di compartecipazione e perequazione, e le successive proposte operative riguardanti i finanziamenti della spesa sanitaria per gli anni 2002-2005 e le indicazioni relative agli anni successivi, ben evidenziate nel cd. "Documento di Santa Trada",[66] sono state successivamente tradotte in un accordo della Conferenza Stato-Regioni, che ha trovato sbocco operativo nella Legge Finanziaria per l'anno 2006 (legge n. 266/2005: art. 1, comma 320 e successivi). In sintesi:

- per l'anno 2002 la «quota di incidenza della spesa storica» (art. 7, comma 3, D. Lgs. n. 56/2000) è stata ridotta del 5% (come era originariamente, e secondo il DPCM 14 maggio 2004);

[66] Cfr., *Documento delle Regioni sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – Conferenza delle regioni e delle Province autonome* – Santa Trada di Villa San Giovanni (Reggio Calabria), 21 luglio 2005, in merito al quale v. *infra*, p. 64, ss.

- per gli anni 2003, 2204 e 2005 l'incidenza della spesa storica è stata ulteriormente ridotta dell'1,5%annuo (cumulativamente, tale riduzione ammonta, rispettivamente, al 6,5%, 8% e 9,5% nella successione dei tre anni);
- in ogni caso, a partire dall'anno 2003 e sino all'entrata in vigore delle leggi di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, è stato stabilito che la quota di finanziamento, ferma la misura dell'1,5%, non possa crescere più di 98 milioni di euro annui (quanto cioè stabilito per l'anno 2002).

La Legge Finanziaria per l'anno 2006 ha inoltre sospeso le disposizioni che nel D. Lgs. n. 56/2000 prevedevano la determinazione e la rideterminazione successiva delle aliquote di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, dell'addizionale regionale all'IRPEF e all'accisa sulle benzine.

In conclusione, i tre principali obiettivi che si prefiggeva il D. Lgs. n. 56/2000, e sui quali ci si è prima soffermati, consistevano nel:

- costruire un modello di finanziamento che evitasse i rischi di sforamento del bilancio soprattutto derivanti dalla spesa sanitaria;
- rimuovere i vincoli di destinazione sull'utilizzo delle risorse assegnate dallo Stato alle Regioni;
- costruire la distribuzione delle risorse tra le regioni esistente al 2001 verso un modello basato su criteri più razionali, attraverso un sistema automatico di perequazione.[67]

Tali obiettivi sono stati in gran parte disattesi, assistendosi ad un sostanziale congelamento del D. Lgs. n. 56/2000 in attesa di un suo complessivo superamento, da attuare con la scrittura di un testo organico volto a definire in modo chiaro e compiuto la nuova fiscalità in chiave federalista.

Nel frattempo in ambito sanitario è intercorso un importante accordo tra Stato e Regioni sul sistema sanitario attraverso la stipula del "Patto per la salute", siglato nel corso della XVI legislatura.

---

[67] Cfr., sul punto, S. DE MATTEO, *Una riflessione sul decreto 56/2000 tra sanità e federalismo*, in Formez, 2007.

Tale documento, oltre ad obiettivi di carattere sanitario, ha definito anche i contributi dello Stato centrale per il periodo 2006 – 2009, i limiti di indebitamento delle Regioni e l'azione di risanamento necessaria, stabilendo tra l'altro che «per le Regioni che non raggiungeranno gli obiettivi di spesa concordati verranno confermati i meccanismi di piena responsabilizzazione finanziaria come le misure di affiancamento e gli "automatismi fiscali" (aumento delle aliquote regionali dell'addizionale irpef e dell'Irap».

Al contempo la situazione debitoria di alcune Regioni è andata aggravandosi e sembra piuttosto difficile che ne possano uscire senza stabilire un nuovo accordo complessivo.

E' stato sostanzialmente messo in discussione anche il Patto per la salute, tanto che le Regioni hanno immediatamente risposto a quanto deciso in sede di Consiglio dei Ministri rilanciando la necessità del rispetto del Patto anche per la parte riguardante il sistema di finanziamento della sanità.

3.2 La Commissione Giarda e il DDL delega 'Prodi'.

Nelle conclusioni dell'AcOFF sono rinvenibili buona parte dei principi e dei criteri portati avanti dal succeduto Governo, nel solco di un percorso fortemente voluto dall'allora Ministro delle Finanze Padoa Schioppa, che istituì un apposito gruppo di lavoro coordinato dal Pietro Giarda con il compito di elaborare un'ipotesi di disegno di legge delega, da sottoporre all'esame del Governo e, quindi, del Parlamento, ed il cui punto di approdo è rinvenibile nel DDL licenziato successivamente il 3 agosto 2007 dal Governo Prodi[68].

In tale occasione l'Esecutivo ha licenziato un disegno di legge per il conferimento, in proprio favore, della delega a riformare in senso federale, e dunque in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, la finanza delle Regioni e degli Enti locali.

In tale progetto legislativo, in verità non condiviso all'unanimità dal Consiglio dei Ministri[69], venivano individuati i principi e i criteri direttivi per la elaborazione della disciplina del finanziamento di tutto il sistema autonomistico territoriale, nel rispetto

---

[68] L'elaborato finale ha prodotto un interessante confronto a partire dalla versione del testo aggiornata al 16 aprile 2007, apparendo detta ipotesi normativa – secondo il giudizio dei commentatori – un'ottima piattaforma di discussione. Il testo, nella sua versione modificata (in seguito agli emendamenti proposti in sede di Conferenza Stato-Regioni e, quindi, condivisi dall'Esecutivo), rispetto a quella del mese di aprile, è stato esaminato, in via preliminare, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2007, per essere poi sottoposto al giudizio finale della prevista sede concertativa. Il testo è stato successivamente proposto il 3 agosto 2007 all'approvazione definitiva dell'Esecutivo, nella medesima versione pressochè condivisa alla fine di giugno, senza però che il suo contenuto avesse potuto acquisire il parere della Conferenza unificata. L'unica variante di rilievo era rappresentata dall'aggiunta dell'articolo 17-*bis*, che prevedeva l'introduzione dell'autonomia regionale differenziata, in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Per una interessante lettura dei commenti, anche in senso critico, relativi alle diverse stesure del provvedimento, cfr., G. MACCIOTTA, *Appunto sullo schema di d.d.l. del Governo sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – versione 16 aprile 2007*, in www.astrid-online.it, 2007; E. JORIO, *Prime riflessioni sul testo 'Giarda-bis'*, in www.federalismi.it, n. 9/2007; A. BRANCASI, *Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* – nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale, in www.astrid-online.it, 10 luglio 2007; F. OSCULATI, *Commento al disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*- nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale, in www.astrid-online.it, 10 luglio 2007.

[69] Nei confronti del disegno di legge delega licenziato il 3 agosto 2007 hanno infatti dichiarato la propria astensione, pur se con motivazioni e sfumature diverse, i Ministri Ferrero (Solidarietà sociale) e Pecoraro Scanio (Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare).

dell'autonomia finanziaria di spesa conferita ai Comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle Regioni[70].

Il provvedimento in questione si componeva, complessivamente, di ventuno articoli, suddivisi nei sei Capi seguenti:

- il primo, recante "Contenuti e regole di coordinamento finanziario";
- il secondo, intitolato "I rapporti finanziari Stato-Regioni";
- il terzo, concernente "La finanza degli enti locali, i rapporti tra Stato ed enti locali, nonché tra Regioni ed enti locali";
- il quarto, regolante "Il finanziamento di Roma capitale e delle Città metropolitane";
- il quinto, relativo al "Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome";
- il sesto, riguardante "Norme procedurali e di salvaguardia finanziaria".

In particolare, in riferimento ai contenuti della delega, nel corpo della presentazione formale del DDL delega 'Prodi' venivano individuati dodici punti chiave:

1) costruire "un assetto stabile della finanza di Regioni, Province e Comuni, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione";
2) assegnare a ciascuno dei tre livelli di governo previsti un misto di tributi propri e compartecipazioni dinamiche, direttamente proporzionali al gettito dei tributi erariali[71];

---

[70] Così come veniva definita la portata dei principi di solidarietà e di coesione sociale, volti gradualmente a sostituire il tradizionale criterio della spesa storica, ritenuto sino ad allora strumentale al sostentamento delle economie di funzionamento di tutti i livelli istituzionali.

[71] In particolare, alla fiscalità derivante dai cosiddetti tributi propri, veniva affidato "il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali". Quanto alle compartecipazioni, veniva ulteriormente esplicitato che alle stesse andasse garantita "la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie", sì da riconoscere loro una consolidata organicità strutturale;

3) stabilire un principio di "pari dignità" dei tributi propri individuati ai diversi livelli di governo della spesa pubblica, "con l'esclusione di interventi privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo";

4) definire concretamente l'esercizio dell'autonomia tributaria, anche attraverso previsioni normative funzionali ad attribuire alle Regioni, "nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato", la *potestas* normativa di istituire tributi regionali e locali, nonché di determinare le materie e gli ambiti entro cui gli enti locali potessero praticare la propria autonomia tributaria;

5) garantire l'autonomia tributaria degli Enti locali, mediante la previsione di un intervento legislativo statale, in difetto di quello regionale;

6) comprendere tra le fonti di finanziamento regionale anche una compartecipazione dell'Irpef (e/o una addizionale regionale Irpef), oltre a quella dell'Iva ed ai tributi vigenti;

7) assicurare alle Regioni il finanziamento integrale delle prestazioni essenziali riguardanti la sanità ed il sociale, il trasporto pubblico di competenza regionale, nonché le spese riconducibili alle funzioni fondamentali esercitate dai Comuni minori[72];

8) improntare la perequazione, al fine di soddisfare le spese regionali residue, sulla capacità fiscale più generale, in modo da alimentare il relativo fondo con la compartecipazione all'Irpef di competenza di quelle Regioni che godevano della maggiore produttività imponibile;

9) disegnare in modo sostanziale lo schema di perequazione dei Comuni di minori dimensioni al fine di riempire di contenuti pratici la competenza concorrente attribuita alle Regioni in materia di coordinamento della finanza

[72] Un compito, quest'ultimo, da adempiere attraverso l'applicazione dei cosiddetti *costi standard* ovvero degli indicatori di bisogno finanziario da parte di un fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale.

pubblica, istituendo così "un assetto duale della finanza comunale, basata sulla distinzione dei Comuni secondo l'ampiezza demografica"[73];

10) rafforzare la compartecipazione dinamica dell'Irpef dei Comuni, in linea con quanto previsto nella Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Legge finanziaria 2007*) e prevedere analoghe compartecipazioni ovvero maggiori fonti di finanziamento erariale anche in favore delle Province;

11) attribuire una puntuale e corretta definizione dei cosiddetti "fabbisogni di spesa", da non far più coincidere con la spesa storica, al fine di rendere l'auspicata razionalità distributiva delle risorse coerente con la soddisfazione reale dei fabbisogni e con il costo *standard* delle prestazioni da erogare;

12) prevedere strumenti legislativi annuali di carattere finanziario, allo scopo di evitare l'adozione (fino ad allora reiterata) di misure ed interventi frammentari dettati dall'urgenza di garantire l'equilibrio finanziario dei conti pubblici nel loro complesso[74].

Il progetto legislativo contenuto nel DDL fin qui esaminato è successivamente naufragato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, al quale ha fatto seguito un dibattito apertosi a ridosso delle ultime elezioni politiche e continuato dopo gli esiti prodotti da uno schema di DDL delega predisposto inizialmente dal Ministro Roberto Calderoli il 24 luglio 2008, e poi condiviso dal Governo il successivo 3 ottobre, sebbene in una versione finale sensibilmente modificata ed integrata rispetto alla 'bozza' originaria, come si vedrà più avanti[75].

---

[73] In tale ottica, il disegno di legge delega rinviava alle regioni il compito di individuare "schemi concreti di perequazione" dei Comuni di minore consistenza demografica.
[74] Il disegno di legge prevedeva di istituire periodicamente, a tal fine, un disegno di legge da affiancare alla legge finanziaria annuale, collegato alla manovra di bilancio, da presentare al Parlamento entro il mese di giugno di ogni anno, previo confronto concertativo con le regioni e gli Enti locali e, quindi, da approvare entro il successivo mese di ottobre.
[75] Ved., *infra*, pp. 86 ss., del presente lavoro.

3.3 L'incisione normativa prodotta dalle leggi finanziarie dello Stato.

Un aspetto non trascurabile è quello relativo alla incisione normativa prodotta dalle leggi finanziarie dello Stato successive alla legge n. 289/2002 (Legge Finanziaria per il 2003), istitutiva della esaminata Alta Commissione, in riferimento al quadro legislativo tributario visto nel suo complesso.

Invero, dopo la citata Legge Finanziaria per il 2003, le successive leggi di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato hanno adottato, nel complesso, correttivi molto parziali se visti in funzione dell'attuazione dell'articolo 119 della costituzione e, quindi, di scarso rilievo contenutistico ai fini della *mission* affidata all'AcOFF.

Come già ricordato, la Legge Finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 24 dicembre 2003), al comma 20 dell'art. 1, si è limitata a disporre il rinvio del termine al 30 settembre 2004 (rispetto a quello originariamente fissato al 31 marzo 2003), per gli adempimenti assegnati all'Alta Commissione, pena il suo scioglimento.

Più precisamente, con una prescrizione dimostrativa di una sollecitazione alquanto forte, alla medesima AcOFF veniva "intimato" di presentare al Governo la relazione relativa ai principi di coordinamento tra la finanza pubblica e il sistema tributario entro il predetto rinnovato termine finale del 30 settembre 2004, previsione temporale poi differita ulteriormente di un anno per effetto dell'intervenuta proroga disposta dall'articolo 1-*quinquies* della legge 19 ottobre 2004, n. 257.

Tra le previsioni normative più interessanti contenute nella Legge Finanziaria per il 2004, è da segnalare la sospensione di alcuni trasferimenti in favore degli Enti locali – disposta in attesa del raggiungimento di un accordo da conseguire nell'apposita intesa interistituzionale[76] – con particolare riguardo alle addizionali Irpef e alle maggiorazioni Irap.

---

[76] Un accordo non sottoscritto dall'Esecutivo di allora, che avrebbe potuto rappresentare per l'AcOFF uno stimolo importante ed utile in vista della conclusione dei propri lavori.

Anche la Legge Finanziaria 2005 (legge 29 dicembre 2004, n. 311) ha inciso, ancorchè limitatamente, sul sistema complessivo, al fine di favorire una maggior riconoscimento dell'autonomia finanziaria in favore degli enti territoriali.

L'articolo 1, comma 175, della legge, infatti, seppur confermativa della sospensione degli aumenti erariali (addizionale all'imposta sul reddito e maggiorazioni all'aliquota Irap), ha individuato, tra l'altro, la facoltà per le Regioni di disporre nuovi aumenti dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito o nuove maggiorazioni dell'aliquota Irap per la copertura dei disavanzi regionali sanitari.

Allo stesso modo, nell'ottica di accelerare comunque il processo di discrezionalità del sistema autonomistico locale, la legge medesima ha previsto, al comma 51, per i Comuni (relativamente agli anni 2005, 2006 e 2007) la variazione in aumento (anche se limitato entro la misura massima dello 0,1%) della aliquota di compartecipazione alla addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Merita di essere ricordato come nel corso del riferito esercizio finanziario, più esattamente il 21 luglio 2005, abbia avuto luogo, peraltro, un importante avvenimento istituzionale rappresentato dalla richiamata Conferenza straordinaria dei Presidenti delle Regioni a Santa Trada di Villa San Giovanni (Reggio Calabria), convocata allo scopo di pervenire ad una fattuale, sebbene parziale, attuazione del disposto contenuto nell'articolo 119 della Costituzione ed a "scongelare" conseguentemente le disponibilità finanziarie ingessate e mai erogate (pari ad un importo di circa 12,7 miliardi di Euro) accumulate all'interno del fondo costituito presso la Ragioneria generale dello Stato, al fine di distribuirle alle Regioni quali legittime destinatarie.

Tuttavia, in sede di accordo raggiunto in quella sede, è emersa in tutta la sua evidenza la volontà delle Regioni firmatarie di operare una ridistribuzione delle risorse finanziarie attraverso una riclassificazione delle stesse da "solidaristiche", ai sensi del comma terzo dell'articolo 119 della Costituzione, in "aggiuntive", secondo quanto disposto, invece, dal successivo comma quinto del medesimo articolo.

In questo modo, tali somme sono state destinate alle singole Regioni, prescindendo dall'inderogabile criterio (giudicato invece necessario dal legislatore di

revisione del 2001) della "minore capacità fiscale per abitante" dei territori che compongono le stesse, seguendo la logica del carattere straordinario dell'intervento da finanziare[77].

La Legge Finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266), emanata successivamente al raggiungimento dell'Accordo di Santa Trada, ha ulteriormente paralizzato la funzione del sistema perequativo, dal momento che la stessa ha rinviato alla successiva adozione di un provvedimento amministrativo[78] (emesso in data 9 novembre 2006 e pubblicato sulla G. U. n. 273 del 23 novembre 2006) la distribuzione delle risorse finanziarie congelate, dall'anno 2002 e fino all'attuazione del federalismo fiscale, in favore di tutte le Regioni.

La Legge Finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) si è caratterizzata per il deciso impulso riorganizzativo delle reti ministeriali, nonché per la trasformazione, soppressione e messa in liquidazione di numerosi enti pubblici ritenuti anacronistici.

In un tale processo, il legislatore ha proceduto a riscrivere in modo sostanziale le modalità e le scansioni afferenti la stesura della legge finanziaria e le norme di bilancio della pubblica Amministrazione.

Il comma 474 della legge medesima ha, infatti, istituito presso il Ministero dell'Economia e Finanze la "Commissione tecnica per la finanza pubblica"[79], alla quale è stato anzitutto attribuito il rilevante compito di traghettare il cambiamento,

---

[77] Secondo qualche autorevole commento, l'accordo di Santa Trada ha rappresentato una occasione mancata poiché si sarebbe potuta convenire una più equa distribuzione delle risorse capitalizzate presso la Ragioneria dello Stato, in modo da realizzare un maggiore livellamento dei *deficit* accumulate dalle Regioni, specie in materia sanitaria, rendendo inoltre funzionale l'esito della Conferenza straordinaria delle Regioni rispetto alla redazione e alla approvazione della successiva manovra finanziaria. Cfr., al riguardo E. JORIO, *Finanziaria 2006 e Accordo di Santa Trada: un sospetto di incostituzionalità*, in www.federalismi.it, n. 3, 2006.

[78] Con la Legge Finanziaria 2006 si è, in sostanza, codificata la possibilità di modificare, con un mero atto amministrativo, le specifiche tecniche di funzionamento del sistema perequativo, contenute nell'allegato "A" del D. Lgs. n. 56/2000, riguardante il computo delle somme da erogare a ciascuna Regione "bisognosa".

[79] Si tratta di un importante organo di natura tecnico-consultiva, composto da dieci componenti di provata fama e di elevato valore scientifico, al quale sono stati delegati precisi compiti di studio e di analisi, nonché lo svolgimento di importanti funzioni. La composizione della Commissione è stata, in concreto, alquanto articolata; quanto ai tre componenti di emanazione del sistema delle autonomie territoriali, anch'essi di alto profilo tecnico-scientifico, sarebbero stati prescelti in nell'ambito di una rosa di nomi indicati dalla Conferenza unificata. In argomento, cfr., G. PISAURO, *I conti pubblici nel 2006: il miglioramento inatteso*, in M.C. GUERRA-A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Bologna, 2007.

attraverso la elaborazione di formule e proposte operative, mediante le quali poter completamente ridisegnare la struttura normativa di regolazione della finanza pubblica, da proporre organicamente all'Assemblea parlamentare.

Tra le finalità istitutive della predetta Commissione, oltre a quelle appena rappresentate, appare opportuno evidenziare:

- l'individuazione di ogni azione tesa al miglioramento della scelta allocativa delle risorse finanziarie e ad una loro efficiente gestione, da attuarsi attraverso il potenziamento dei processi di misurazione delle attività pubbliche e la responsabilizzazione delle amministrazioni competenti;
- il miglioramento della trasparenza dei dati conoscitivi della finanza pubblica[80];
- l'armonizzazione dei criteri di classificazione dei bilanci di tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche, al fine di garantire una maggiore solidità per i conti di cassa e per la contabilità nazionale;
- l'elaborazione di studi preliminari e proposte tecniche utili a definire i principi generali e ad individuare gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario[81];
- la riscrittura delle modalità di monitoraggio sui flussi di spesa del Dipartimento (del Ministero dell'Economia e delle Finanze) della Ragioneria Generale dello Stato;
- la valutazione (da effettuarsi in collaborazione, ad esempio, con l'Istat) dell'affidabilità, della trasparenza e della completezza dell'informazione statistica relativa agli andamenti della finanza pubblica.

Alla predetta Commissione è stato rimesso anche l'obbligo, peraltro, di varare uno schema giuridico-economico da utilizzare nella predisposizione annuale della legge finanziaria, volto a facilitarne la comprensibilità e, con essa, la concertazione e il percorso di approvazione parlamentare.

---

[80] Da realizzarsi evidenziando, nel bilancio dello Stato: a) la quota di stanziamenti, in stretta coerenza con le rispettive autorizzazioni di spesa; b) le ricadute legate alle decisioni da assumere in termini di classificazione funzionale ed economica, nonché per macrosettori.

[81] In tale adempimento istituzionale la riferita Commissione è subentrata nell'analogo incarico assegnato dalla precedente legislatura all'AcOFF.

Appare opportuno evidenziare che la legge n. 296/2006 ha certamente apportato un contributo più ampio al percorso federale[82], nel senso di riconoscere agli Enti locali maggiori spazi di autonomia in materia di imposizione dei tributi di loro competenza, pur dovendosi comunque prendere atto che tale impostazione non è apparsa affatto risolutiva per il processo di attuazione del federalismo fiscale[83].

La Legge Finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), nonostante un articolato di 1193 commi suddivisi in tre articoli, ha inciso ben poco sugli assetti della finanza pubblica e del sistema tributario, anche a causa del fatto che era *in itinere* l'esame in Parlamento del DDL delega approvato dal Governo il 3 agosto 2007, sul quale ci si è in precedenza soffermati.

La manovra finanziaria per l'anno 2009 è da considerarsi di una specie particolare rispetto a quelle precedentemente approvate, venendo sostanzialmente a comporsi, in forza di tre differenti provvedimenti legislativi fortemente organici tra di loro.

Essa ha esordito nel periodo estivo con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133) ed ha completato il proprio *iter* con l'approvazione della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Legge Finanziaria per il 2009).

A tutto questo ha fatto seguito l'appendice normativa costituita cd. decreto "anti-crisi" (D. L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni nella legge n. 28 gennaio 2009, n. 2), già in precedenza analizzato.

Dal combinato disposto dei suddetti provvedimenti non emergono novità di rilievo per la finanza pubblica ed il sistema tributario nel suo complesso.

---

[82] In particolare, il comma 142 della suddetta legge ha attribuito ai Comuni la *potestas* di variare autonomamente l'aliquota di compartecipazione all'addizionale comunale Irpef, entro un limite massimo individuato nello 0,8%. Con questo sarebbe stato stato, in tal modo, riconosciuto ad essi l'esercizio di un potere discrezionale, dal momento che è stato eliminato l'obbligo di variazione della stessa in misura fissa. Nella medesima ottica, i Comuni sono stati, infatti, legittimati ad esentare dal pagamento dell'addizionale suddetta alcuni soggetti passivi, purchè in possesso di determinati requisiti.

[83] Al contrario, è stato anzi evidenziato che l'aver riconosciuto una maggiore autonomia agli Enti locali, attraverso lo "sblocco delle addizionali" d'imposta, al di fuori di un'azione coordinata che conducesse ad una attuazione completa e realistica del sistema in senso federale, in considerazione cioè della situazione socio-economica dei territori italiani, avrebbe potuto contribuire all'aumento indiscriminato del prelievo fiscale degli Enti locali nei confronti dei cittadini ovvero a determinare un forte *discrimen*, consentendo agli stessi di usufruire dei servizi di pubblica utilità a fronte di un maggiore

Tra tutte, soltanto la cosiddetta "finanziaria d'estate" ha stabilito alcune misure in tema di finanza pubblica, concernenti, in particolare, l'istituzione entro il 2010, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di un fondo unico dei trasferimenti dello Stato alle Regioni (articolo 77 della legge n. 133/08)[84], nonché – come già visto - l'introduzione di regole nuove per il rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli Enti locali (articolo 77-*bis*) e delle Regioni (articolo 77-*ter*).

pagamento d'imposta. Cfr., in argomento, S. COLOTTO, *Legge finanziaria 2007: patto di stabilità interno e federalismo*, 2007, in www.cisl.it.

[84] Tale novità rappresentava, sostanzialmente, una sorta di norma "ponte", cioè (una disposizione) di raccordo con il DDL delega allora all'esame parlamentare, concepita in vista dell'introduzione a regime del federalismo fiscale e funzionale ad incentivare l'autonomia di spesa delle singole regioni, rendendole libere di decidere la quantità di risorse da attribuire ad ogni singola destinazione.

3.4 Gli interventi della Corte Costituzionale in tema di federalismo fiscale.

La mancata attuazione, fino ad oggi, di quanto introdotto dal precetto contenuto nell'articolo 119 della Costituzione ha comportato una frenetica e complessa attività interpretativa da parte della Consulta, prodotta per iniziativa del governo centrale e delle Regioni[85].

Essa è stata, infatti, più volte sollecitata a definire: *a)* lo spessore e i contenuti dell'autonomia finanziaria in materia di entrata e di spesa, conferita dal legislatore di revisione del 2001 in favore delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni; *b)* la tipologia e i limiti dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e il sistema autonomistico, in merito alla disciplina della finanza pubblica, nel suo complesso, e del sistema tributario[86].

Per quanto concerne la prima argomentazione, quella che riguarda la portata dell'autonomia finanziaria, la Corte costituzionale ha manifestato due diversi orientamenti, a seconda se chiamata a pronunciarsi sull'autonomia di entrata ovvero su quella di spesa, da riconoscere in capo agli enti territoriali[87].

In buona sostanza, il Giudice delle leggi ha ritenuto di frapporre un freno alla dinamicità legislativa in materia, pretesa ed esercitata, freneticamente, da alcune Regioni.

Ha quasi imposto, dunque, un deterrente all'autonomia impositiva regionale e degli Enti locali, attesa l'assenza di una disciplina attuativa dell'articolo 119 della Costituzione che ne regolasse le condizioni e i limiti di esercizio.

Un assunto giurisdizionale da condividersi, perché fondato sull'evidente e attuale pericolo di contravvenire al principio di uguaglianza sostanziale che caratterizza l'Ordinamento.

---

[85] G. CERRACCHIO, *Profili 'quantitativi' del contenzioso costituzionale (2005),* in *Quarto rapporto annuale sullo stato del federalismo in Ita*lia, ISSiRFA-CNR "Massimo Severo Giannini", 2007, *passim.*

[86] A. MORRONE, *La nuova "costituzione finanziaria". La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.,* in *Giur. Cost.*, Milano, 2003, *passim.*

[87] S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale,* Milano, 2007, *passim*;

Tale convincimento della Corte costituzionale - per quanto riguarda la elaborazione normativa statale - ha, pertanto, rappresentato anche uno strumento di salvaguardia, inteso a scoraggiare la produzione di meri "tentativi" legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ovverossia di disegni di legge che non fossero propriamente conformi alle attese del dettato costituzionale, già di per sé un po' troppo ermetico e laconico, certamente "incompleto"[88].

Una sensazione di disagio legislativo che, unitamente alle difficoltà obiettive rese dalla politica, ha inciso non poco nella determinazione dei denunciati colpevoli ritardi in tema di applicazione del federalismo fiscale.

Più precisamente, nelle valutazioni relative all'esercizio dell'autonomia impositiva degli enti territoriali, hanno assunto un certo rilievo i tributi delle regioni definiti "propri".

Un prelievo erariale tipico del sistema autonomistico territoriale - dal quale introito si lascia presumere, per il futuro, un consistente gettito in favore delle casse regionali - da considerarsi, comunque, un'entrata fiscale di natura derivata, in quanto espressione diretta della volontà statale.

Tali tributi, infatti, vengono istituiti da leggi dello Stato e, in quanto tali, consentono alle regioni limitati spazi di disciplina, da esplicitarsi sempre nel perimetro normativo disposto dal legislatore nazionale (sentenze: nn. 296 e 297, entrambe del 22-26 settembre 2003; n. 37 del 20 – 26 gennaio 2004)[89].

Tutto questo, fintanto che non sarà riformato l'attuale sistema di finanza pubblica e tributario, in stretta coerenza con le novellate disposizioni costituzionali e, quindi, compatibilmente con le regole che hanno introdotto il federalismo fiscale.

Di recente, la giurisprudenza ha ribadito che, ancorché in presenza di una autonomia finanziaria sancita costituzionalmente in capo agli enti territoriali, non è

---

[88] P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale previsto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?,* in www.astrid-online.it, 2003.

[89] In quest'ultima sentenza la Consulta ha ritenuto "non ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale". Conseguentemente, è stato interdetto sul tema l'esercizio della potestà regionale di legiferare sui tributi esistenti e regolati dalle leggi statali". Sulla base del criterio generale della cedevolezza delle norme, il Giudice delle leggi ha ribadito la

riconosciuta loro la *potestas* di modificare tributi, di qualsivoglia tipologia, già istituiti in precedenza dallo Stato.

Un chiaro esempio di un tale orientamento del Giudice delle leggi è rinvenibile nella più attuale sentenza n. 75 del 22-24 febbraio 2006, ove l'oggetto del contenzioso coinvolgeva l'art. 27 della legge n. 4/2005 della Regione Friuli Venezia-Giulia.

Tale norma prevedeva la possibilità, per alcuni enti e consorzi regionali, di essere esentati dai comuni titolari del gettito proveniente dal pagamento dell'ICI.

Nel relativo scrutinio, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di tale precetto, basando il proprio convincimento su presupposti di diritto, rilevanti ai fini della presente trattazione.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, ritenuto l'Ici una imposta non di natura locale in quanto istituita da una legge statale (articolo 1 del D. Lgs. n. 504/1992) e, dunque, non suscettibile di specifica disciplina regionale.

Da qui, la conferma che "la potestà impositiva della Regione può concernere solo tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire".

Né tampoco è risultato apprezzabile di accoglimento, da parte della Corte, l'accennato ricorso - sostenuto nella tesi difensiva della regione Friuli Venezia-Giulia - all'articolo 9, comma 1, del D. Lgs. n. 9/1997, secondo il quale la materia della finanza locale spetta alla regione, dal momento che tale norma fa esplicito riferimento ai soli tributi comunali e non già all'imposta qui scrutinata[90].

Quanto, invece, all'autonomia di spesa, l'atteggiamento della Corte è stato praticamente inverso rispetto a quello appena accennato in tema di entrate.

Un comportamento certamente comprensibile, dal momento che l'impossibilità giuridica di riconoscere attualmente in capo alle Regioni alcuna autonomia impositiva

---

competenza del legislatore statale a normare e, quindi, a modificare, anche nel dettaglio, la disciplina dei tributi locali esistenti.

[90] Cfr., sent. Corte Cost. n. *75* del 22 - 24 febbraio 2006, nella quale la Corte ha decisamente limitato la potestà impositiva delle regioni ai soli tributi regionali, ovverosia a quelli che la stessa ha - tutt'al più - facoltà di istituire a mente del proprio statuto. L'Ici, oggetto del suddetto sindacato costituzionale, è da considerarsi tributo di esclusiva competenza dello Stato e, nei casi specificatamente individuati, disciplinato dai regolamenti comunali e, in quanto tale, sottratto alla competenza legislativa della Regione.

non preclude affatto la condivisione del loro ampio margine di discrezionalità da esercitare in termini di esercizio della spesa.

Emblematica sull'argomento è stata la sentenza n. 370/2003, i cui parametri fondamentali sono stati ampiamente ripresi in successive omologhe pronunce (nn. 423/2004, n. 51/2005 e n. 118/2006).

In proposito, la Corte costituzionale ha censurato la pratica diffusa dell'Autorità statale di istituire fondi configurati *ad hoc* per settori specifici, rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni.

Nella pratica, la Consulta ha, correttamente, ribadito che lo Stato ha la potestà di distribuire esclusivamente risorse perequative, con ad esse attribuito lo scopo ineludibile di compensare i divari esistenti tra le regioni italiane, determinati da disuguaglianze socio-economiche ovvero in presenza di comprovata "incapacità" fiscale.

Sicché le uniche risorse che lo Stato può attribuire agli enti territoriali, con una sottoposizione a qualsivoglia vincolo, riguardano esclusivamente le fattispecie contemplate al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, cioè le risorse aggiuntive ovvero quelle derivanti da interventi speciali a favore delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni[91].

Finanziamenti, questi ultimi, volti a colmare *deficit* generali, individuati allo scopo di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (articolo 119, comma 5).

Nonostante la rigidità delle condivisibili affermazioni di principio, tuttavia, la Corte non ha omesso di tollerare al riguardo delle "deroghe legislative", considerato lo stato di incertezza che caratterizza il sistema di finanza pubblica.

---

[91] C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (n)definizione del 'federalismo fiscale a Costituzione inattuata* ", in "Le Regioni", Bologna, n. 3, 2007. Secondo l'autrice, la Corte ha ritenuto di definire aggiuntivi gli "interventi speciali", di cui al comma *5* del novellato art. 119 Cost. In quanto tali, li ha considerati incrementativi del finanziamento ordinario, di cui al precedente comma 4, destinato a finanziare le funzioni spettanti agli enti territoriali. Essi devono, pertanto, riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella lettera costituzionale ovvero a scopi diversi dal normale esercizio e, quindi, essere a tal'uopo formalmente destinati.

Invero, dalla lettura della sentenza appena esaminata in materia di destinazione della spesa, la Consulta ha ritenuto opportuno di non incidere su quanto legislativamente prodotto in epoca appena antecedente alla data di riferimento del proprio *decisum*.

L'oggetto del contenzioso insorto tra lo Stato e alcune regioni riguardava, infatti, l'istituzione, da parte della legge finanziaria del 2002, di un fondo settoriale destinato al finanziamento degli asili nido.

La particolare rilevanza di tale materia, ai fini del godimento dei diritti fondamentali dei cittadini, ha indotto la Corte a non ingessare "gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti"[92], sì da garantire la continuità delle prestazioni erogate, vista la loro particolare finalità sociale.

Ad una siffatta conclusione la Consulta è pervenuta anche con la sentenza n. 222/2005[93].

Più precisamente, allorquando è stata coinvolta dalla regione Emilia-Romagna per valutare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, l'istituzione - da parte della legge finanziaria per il 2004 (articolo 4, comma 157) - di un fondo presso il ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinato allo sviluppo dei servizi di trasporto pubblico locale.

Una tale iniziativa legislativa è stata ritenuta dalla Corte "tollerabile", ancorché da reputare illegittima alla luce delle novellate disposizioni della Carta costituzionale, attesa la competenza residuale conferita in materia alle Regioni.

---

[92] Sentenza Corte Cost. n. 370 del 17 - 23 dicembre 2003. Tale pronuncia introduce un principio che ha condizionato - unitamente alle successive sentenze nn. 423/2004, 51/2005 e 118/2006 - l'elaborazione delle leggi finanziarie annuali. Quei ricorrenti disposti normativi attraverso i quali il legislatore nazionale aveva assunto il vezzo di istituire fondi speciali a destinazione vincolata spendibili soltanto per interventi afferenti le materie di competenza esclusiva ovvero concorrente delle regioni. In buona sostanza, la Corte ha riconosciuto, in un siffatto modo di procedere, una compressione degli spazi di manovra delle regioni ovvero degli enti locali, tale da violare il principio di autonomia finanziaria costituzionalmente garantito in loro favore. Ciò in quanto si violerebbero i criteri e i limiti che presiedono al novellato sistema (art. 119) "che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale"; cfr., M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale,* in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, 2004; E. BIESUZ, *Illegittimo il Fondo prima casa per le giovani coppie,* in www.altalex.com, 2006;

[93] Sent. Corte Cost., sent. n. 222 del 6 - 8 giugno 2005.

La stessa è pervenuta ad una tale conclusione in quanto ha riconosciuto l'impossibilità per le Regioni di finanziare integralmente le sue funzioni con risorse proprie, tenuto conto della mancata attuazione del disposto costituzionale.

Una scelta, quella effettuata dalla Corte, quantomeno opportuna, volta soprattutto a non penalizzare la già troppo esigua esigibilità dei diritti fondamentali da parte dei cittadini.

Una funzione quasi "governativa", quella esercitata dal Giudice delle leggi, nel senso di attribuire alle proprie pronunce la strumentalità necessaria a rendere, in ogni caso, godibili i diritti sanciti dalla Costituzione.

Una funzione apprezzabile, questa, che tuttavia non consente la totale disattenzione dall'inviolabile principio di autonomia degli enti locali.

Una inderogabile condizione costituzionale che necessita, da parte del legislatore statale, il pieno coinvolgimento degli enti interessati all'attività di riparto e di conferimento dei fondi, in stretto ossequio al principio di leale collaborazione che caratterizza l'Ordinamento.

A proposito di quest'ultimo principio, la Corte, nello stesso appuntamento decisionale, ha avuto modo di criticare le scelte del legislatore nazionale in merito alla sua pratica attuazione.

Più precisamente, alla dinamicità degli eventi in rapporto ai riferimenti istituzionali coinvolti nel percorso di acquisizione del consenso.

La norma oggetto di contenzioso, infatti, prevede che il coinvolgimento degli enti locali deve estrinsecarsi attraverso l'acquisizione di un parere della Conferenza Unificata, di cui all'articolo 8 del D. Lgs. n. 281/97.

Una partecipazione, dunque, limitata e informale, ritenuta dalla Consulta insufficiente a garantire il più ampio intervento attivo delle autonomie locali al processo di programmazione delle risorse assegnate in loro beneficio.

La rinnovata autonomia, costituzionalmente conferita in favore di questi ultimi, avrebbe piuttosto meritato la formale conclusione di una "intesa" da condividere in sede di Conferenza Unificata, tanto da rendere il suddetto esito concertativo

sintomatico e dimostrativo di una partecipazione diretta dell'intero sistema delle autonomie alla formazione della pianificazione finanziaria[94].

A ben vedere la Corte ha assunto, ultimamente, in materia di finanziamento pubblico - senza con questo abdicare in alcun modo al suo ruolo istituzionale - una funzione "atipica", più complessa rispetto a quella tradizionalmente esercitata.

Da una parte, è assurta a garante diretta dell'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m)*, della Carta.

Dall'altra, è divenuta via via un organismo propositivo/pedagogico, quasi a voler assumere una sorta di mandato "consulenziale", nell'individuazione dei percorsi legislativi più idonei a conseguire gli obiettivi di prevalente interesse pubblico, nel rispetto assoluto del dettato costituzionale.

L'esercizio, quindi, di un compito tipicamente tutoriale, nell'adempiere al suo ufficio di "legislatore indiretto", inteso a definire il perimetro applicativo del federalismo fiscale, in reiterata assenza del provvedimento parlamentare, attuativo dell'articolo 119 della Costituzione.

In un tale orientamento vanno anche letti e interpretati gli indirizzi impartiti dalla Corte costituzionale, finalizzati a sancire il rispetto del riferito principio di leale collaborazione e di concertazione interistituzionale e sociale[95].

Principi, questi, che devono assolutamente presiedere in tema di finanziamento dello Stato negli ambiti di competenza legislativa cosiddetta "plurima", ovvero stratiforme[96].

In quei settori, cioè, in cui gli interventi da finanziare riguardano materie/ambito che investono la "competenza legislativa esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente".

---

[94] Cfr., Sentenza Corte costituzionale n. 50 del 13 - 28 gennaio 2005, con la quale la Consulta ha affermato che "il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa".

[95] G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione normativa,* Padova, 2007, *passim.*

[96] E. BUGLIONE, *La finanza,* in Quarto rapporto annuale sullo stato del federalismo in Italia, cap. XI, ISSiFa-CNR "Massimo Severo Giannini", 2007, *passim.*

In questi casi, il Giudice delle leggi ha ritenuto di ribadire che, oltre al principio di leale collaborazione, il legislatore statale, individuando il profilo della prevalenza di una materia sull'altra, debba intervenire in modo tale da assicurare che la distribuzione delle risorse avvenga previa conclusione di accordi istituzionali, da effettuarsi nelle apposite sedi concertative[97].

Concludendo sul tema dell'autonomia, è bene precisare, tuttavia, che l'autonomia di spesa concessa alle regioni non può essere considerata in termini assoluti.

Invero, nonostante venga interdetta alla legge statale l'imposizione di precisi vincoli alle singole voci di spesa contenute nei bilanci degli enti locali, alla medesima fonte normativa è consentito di sancire, unicamente, una "disciplina di principio"[98].

Nella sentenza n. 417 del 2005, così resto anche in quelle precedenti (tra cui la n. 376 del 2003 e la n. 36 del 2004)[99] la Corte ha, quindi, affermato che lo Stato può legittimamente fissare i limiti alle spese delle singole Regioni.

Vincoli, questi, che devono assumere, solo ed esclusivamente, la portata di norme di principio e, in quanto tali, connessi a ragioni di coordinamento finanziario e di rispetto degli obblighi nazionali e/o comunitari.

Si tratta, dunque, di limiti di natura generale che consentono alle Regioni di usufruire di ben ampi spazi decisionali, afferenti, per esempio, l'oggetto ovvero l'entità del disavanzo di parte corrente oppure la crescita della spesa, anch'essa corrente, degli enti autonomi.

---

[97] Cfr., sent. Corte Cost. n. 51 del 13 - 28 gennaio 2005.

[98] Sent. Corte Cost. n. 417 del 9 - 14 novembre 2005. In tale sentenza la Corte costituzionale ha riaffermato l'invalicabile principio secondo il quale le norme che fissano precisi vincoli alle singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento, perché invasive dell'autonomia finanziaria di spesa, garantita dall'art. 119 della Carta in favore del sistema delle autonomie tenitoriali. Al legislatore statale è, quindi, consentito di impone a regioni ed enti locali vincoli alle politiche di bilancio, ancorché produttivi di limitazioni indirette per l'autonomia di spesa degli stessi. Coerentemente, possono essere considerati rispettosi dell'autonomia degli enti autonomi tenitoriali quei vincoli posti in essere "in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale". A ben vedere, è attribuita al suddetto legislatore nazionale la *potestas* di fissare solo un limite complessivo, tale da consentire agli enti destinatari una "ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa". Cfr., in proposito A. BRANCASI, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica,* in Giornale di diritto amministrativo, Milano, n. 4, 2006, *passim*.

[99] Sent. Corte Costituzionale n. 376 del 18 - 30 dicembre 2003; sent. Corte Cost. n. 36 del 20 - 26 gennaio 2004.

Quanto, invece, alla seconda problematica, sulla quale è stata sovente chiamata a pronunciarsi, ovverosia sui rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni in tema di finanza pubblica, la Corte non ha trascurato di sottolineare il pericolo che l'Autorità statale possa guadagnare esagerati spazi di autonomia e, pertanto, forme di eccessiva ingerenza all'interno del sistema complessivo di finanza pubblica.

Un rischio, questo, molto attuale, attesa l'assenza di una specifica disciplina che regola la materia[100].

Un esempio su tutti.

L'esercizio della competenza statale in tema di tutela della concorrenza si prestava a divenire una potenziale occasione di incremento, forse oltre misura, degli spazi decisionali e programmatori dello Stato.

Con le sentenze n. 14 e n. 320 del 2004[101] la Corte costituzionale è, infatti, intervenuta, nell'esercizio di quel nuovo ruolo "collaborativo" appena sopra sottolineato, a porre un freno all'ingerenza del potere statale su alcune materie di competenza regionale, facilmente riconducibili alla suddetta disciplina.

Preliminarmente, la Corte ha assunto un ruolo sostitutivo del legislatore, fornendo una definizione della concorrenza, in quanto materia.

Secondo il Giudice delle leggi, essa "comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. (...) l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutano, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure

---

[100] Cfr., sul punto, M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme,* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005, *passim.*

[101] Sent. Corte Cost. n. 14 del 18 dicembre 2003 – 13 gennaio2004; sent. Corte Cost. n. 320 del 28 ottobre - 5 novembre 2004.

pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali[102]".

Conseguentemente, la Consulta ha ritenuto che un esagerato allargamento di siffatta competenza oggettiva, peraltro difficilmente circoscrivibile e, quindi, facilmente sovrapponibile alla regolazione di una miriade di casi concreti, porrebbe a rischio il corretto esercizio legislativo individuato, al riguardo, dall'articolo 117 della Carta costituzionale.

Quello schema di riparto che ha attribuito alla *potestas* legislativa residuale delle regioni tutte quelle materie, "la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico".

Per tutti questi motivi, la Corte ha ritenuto giustificato l'intervento legislativo statale "per la sua rilevanza macroeconomica", tale da incidere sensibilmente in molteplici segmenti produttivi.

Una caratteristica, quest'ultima, che impone la normazione statale al fine di scongiurare pericolose alterazioni dei fattori concorrenziali.

Esclusivamente in tale ottica viene, dunque, "mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità, a tutti gli operatori (e che siano in grado di) incidere (favorevolmente) sull'equilibrio economico generale.

Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (articolo 120, primo comma, della Costituzione".

Un'altra interessante problematica, sulla quale la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, ha riguardato la legittimità delle risorse derivanti dal Fondo per le politiche sociali.

---

[102] Cfr., L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza,* in www.federalismi.it, n. *5,* 2004, *passim.*

Uno strumento/veicolo di finanziamento istituito al fine di assicurare le risorse indispensabili a garantire il corretto esercizio di quegli interventi afferenti sia la sfera legislativa esclusiva statale che quella regionale.

C'è da rilevare che la normativa sottoposta, nell'occasione, al sindacato dalla Consulta riguardava la trascorsa disciplina del Fondo per le politiche sociali, ovverosia quella antecedente alla riforma intervenuta a decorrere dal 1998 con l'approvazione del D. Lgs. n. 112 e proseguita con la legge n. 328/2000, che ha ridisegnato la materia dei servizi sociali.

Al riguardo della vecchia disciplina impugnata, la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità *in parte qua,* per la stridente contraddizione con il novellato disposto costituzionale del 2001.

Più precisamente, ha caducato le norme che conferivano quelle particolari risorse in favore delle regioni, ritenendo che i proventi derivanti dal predetto Fondo non fossero riconducibili alle categorie di finanziamento previste nei commi 4 e 5 dell'articolo 119 della Costituzione.

Insomma, a quella tipologia di finanziamenti attribuiti alla generalità degli enti regionali, e non già a ben individuate regioni, e sottoposti ad un preciso vincolo di destinazione, da non potersi finalizzare, quindi, a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Anche in questa occasione, la mancata attuazione del nuovo sistema di finanza pubblica ha indotto la Corte costituzionale a "proporre" un regime transitorio per l'utilizzazione di tale Fondo.

Nella pratica, ha inteso di non decidere per la consequenziale soppressione dei relativi finanziamenti dallo stesso derivanti per due ordini di motivi: 1) perché ha ritenuto una parte delle risorse destinata al finanziamento di attività di competenza statale; 2) per il fondamentale ruolo che tali risorse rivestono nell'ambito del regime di finanziamento delle autonomie locali, tanto da non poterne comportare l'immediata soppressione, perché verosimilmente produttiva di un immediato pericolo per la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

Una soluzione normativa, quella esaminata, da riformare - a giudizio della Consulta - solo dopo l'attuazione del disposto costituzionale, per via legislativa, fermo restando, tuttavia, il divieto "in questa fase 'transitoria' (...di ammettere...) nuove prescrizioni che incidano in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore ovvero che contraddicano i principi fissati dallo stesso art. 119[103]".

Nell'ultimo biennio la Consulta è intervenuta più specificatamente in merito alla definizione delle competenze statali e degli enti autonomi in materia di finanza pubblica ovvero tributaria.

Così facendo, ha fornito una ulteriore interpretazione dei contenuti delle innovate *potestas* legislative che la Carta costituzionale conferisce alle istituzioni protagoniste del sistema di finanziamento pubblico, *lato sensu* inteso.

Quanto alla determinazione delle entrate erariali, il Giudice delle leggi si è preoccupato di perimetrare i criteri applicativi, cui deve essere improntata la fiscalità regionale, e di disciplinare la sua imposizione erariale attraverso i cosiddetti "tributi propri".

Con la sentenza n. 2/06[104], pronunciandosi sulla progressività dei tributi, ha ribadito che, a rigido tenore dell'art. 53 Cost., non è rinvenibile sul tema alcuna competenza esclusiva dello Stato.

Di conseguenza, anche il sistema tributario di ogni singola Regione deve necessariamente informarsi a tale principio e, quindi, orientarsi a criteri di progressività.

Ovviamente, l'esercizio di una tale potestà regionale deve avvenire nel rispetto dei limiti posti in essere dalla relativa normativa statale, allorquando venga ad

---

[103] Cfr., sent. Corte Cost. n. 423 del 16-29 dicembre 2004.

[104] Sent. Corte Cost. n. 2 del 9 - 13 gennaio 2006. Il caso scrutinato dalla Consulta riguardava l'addizionale regionale all'Irpef, quindi un'imposizione, a scaglioni crescenti di reddito, tipicamente statale e non "propria" delle regioni. Una peculiarità che preclude agli enti regionali la possibilità di integrame la disciplina, se non nei limiti concessi dalla legislazione statale. Dunque, una garanzia intesa a non pregiudicare i principi di equità e ragionevolezza, che devono necessariamente improntare il sistema tributario, tanto da non creare situazioni di grave disparità di trattamento erariale tra i cittadini residenti nelle diverse regioni italiane. Un modo, questo, per non condizionare gli stessi nella fissazione della loro residenza ovvero domicilio, della propria impresa e della correlativa libertà di circolazione di persone e cose nel territorio nazionale.

estrinsecarsi nell'ambito dell'istituzione ovvero della modificazione di specifici tributi erariali dalla medesima individuati.

In riferimento a tale argomento, la Consulta è intervenuta anche di recente, e più esattamente con la sentenza n. 193/07[105].

Con tale pronuncia la Corte ha ritenuto che - in attesa della concreta attuazione dell'art. 119 della Costituzione e sulla base del principio della competenza esclusiva statale in materia di regolazione del proprio sistema tributario - l'attribuzione, ancorché parziale, alle regioni del gettito delle imposte statali non determina alcuna alterazione della natura erariale del tributo medesimo.

Una affermazione, peraltro condivisa in altre sentenze, che riafferma la competenza dello Stato (e non già della regione, se non nei limiti previsti dalla stessa legge statale) nel disciplinare il tributo, fosse anche mediante norme di dettaglio.

La Corte costituzionale è anche intervenuta, nell'ultimo periodo, in riferimento alla finanza pubblica, in particolare nel circoscrivere il potere di autonomia in tema di predeterminazione delle spese delle Regioni e degli enti locali.

Con la sentenza n. 82/07[106] la Corte ha ribadito il legittimo potere del legislatore statale di imporre, a tutto il sistema autonomistico, limiti complessivi alla crescita delle spesa corrente.

Una conclusione cui lo stesso può (*rectius,* deve) pervenire per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, dai vincoli alle politiche di bilancio, seppur traducibili in

---

[105] Sent. Corte Cost. n. 193 del 5 - 14giugno 2007, che richiama quella parzialmente omologa rubricata al n. 155 del *5* - 14 aprile 2006. Con quest'ultima sentenza, la Consulta ha, tra l'altro, ribadito che, in linea con quanto già espresso con la sentenza n. 431 del 16 - 29 dicembre 2004, qualora la legge statale dovesse prevedere la riduzione del gettito fiscale destinato alle casse regionali, essa non è tenuta a prevedere, contemporaneamente, delle misure compensative della corrispondente riduzione delle entrate, a meno che "esse non siano tali da compromettere uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti". In buona sostanza, sul tema il Giudice delle leggi ha ritenuto fondamentale la tutela del gettito complessivo destinato alla finanza regionale, quand'anche assicurato "per effetto di plurime disposizioni", attraverso una serie di interventi differenziati, ancorché volti a modificare la disciplina dei tributi in essere; a proposito della sentenza n. 155/06, cfr., A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico,* in Giurisprudenza costituzionale, Milano, n. 2, 2006.

[106] Sent. Corte Cost. n. 82 del 5 – 16 marzo 2007.

limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti destinatari, purché stabiliti in via provvisoria e tendenti a conseguire specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Un esercizio legislativo che deve, tuttavia, "essere contemperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni, in forza dei loro statuti".

L'individuato metodo dell'accordo con il ministero dell'economia e delle finanze rappresenta, quindi, l'espressione dell'autonomia finanziaria e del principio di contemperamento, attraverso il quale si legittimano le determinazioni delle spese correnti e in conto capitale imposte alle regioni a statuto speciale.

Nei confronti di queste ultime, quindi, in difetto del previsto accordo, si applicano le disposizioni stabilite per quelle a statuto ordinario solo in via provvisoria, ovverosia fino alla conclusione dello stesso.

Ancora, il tema della spesa è stato analizzato nella sentenza n. 157/07[107].

Con siffatta pronuncia la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 54, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ("*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato — legge finanziaria 2006*").

Con questo, ha ritenuto di evidenziare la sua illegittimità nella parte in cui la stessa aveva avuto modo di prevedere la riduzione percentuale delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici.

Sull'argomento, la Corte ha, quindi, rilevato che la disposizione esaminata, da un lato, comprimeva l'autonomia finanziaria regionale e, dall'altro, eccedeva dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Dal che il Giudice delle leggi ha sancito la competenza dello Stato nello stabilire gli obiettivi (ad esempio il contenimento della spesa pubblica), ma ha anche negato in capo allo stesso il potere di imporre, minutamente, alle regioni gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi prefissati.

---

[107] Sent. Corte Cost. n. 157 del 18 aprile - 8 maggio 2007.

Sullo stesso argomento, sempre in tema di valutazione di disposizioni afferenti la medesima legge finanziaria, ancorché sotto altro profilo normativo, è intervenuta la sentenza n. 169/07[108].

Con tale pronuncia, la Corte ha riaffermato la "idoneità" costituzionale di una legge dello Stato, per l'occasione appunto la finanziaria per l'anno 2006, ad imporre limiti alla spesa del personale delle regioni e degli enti locali.

Il Giudice delle leggi è pervenuto ad una tale conclusione ritenendo che - in ogni caso - le suddette disposizioni debbano perseguire l'obiettivo di contenere, entro un *plafond* prefissato, una delle voci di costo di funzionamento (quella della spesa complessiva del personale) più precarie e, dunque, maggiormente responsabile del formarsi del disavanzo pubblico.

Un simile assunto è stato ritenuto, peraltro, quantunque non afferente la generalità della spesa, strumentale al rispetto delle condizioni fissate dal Patto di stabilità interno.

[108] Sentenza Corte Cost. n. 169 del 18 aprile - 17maggio 2007.

3.5 L'evoluzione normativa in tema di rapporto tra coordinamento della finanza pubblica e funzioni della Corte dei Conti.

Com'è noto, le competenze della Corte dei Conti in tema di controlli sono andate via via ulteriormente specificandosi ed arricchendosi a partire dalla legge n. 20/1994; al riguardo, è nozione, ormai, ampiamente acquisita che il nuovo assetto dei controlli pubblici, delineato dalla suddetta legge, ha avuto come sua innovazione di maggior rilievo l'intestazione alla Corte dei Conti di una funzione di controllo successivo[109] sulla gestione amministrativa esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

A differenza del controllo preventivo di legittimità, oggetto del controllo successivo non sono singoli atti, ma intere gestioni, ed il suo parametro è rappresentato, oltre che da norme giuridiche, da criteri generali di buona amministrazione, desumibili dalle discipline economiche, finanziarie ed aziendalistiche; lo scopo di questo controllo è quello di accertare il conseguimento da parte dell'Amministrazione degli obiettivi prefissati dalla Legge o dal programma e le caratteristiche dell'attività posta in essere per realizzarli, con particolare riguardo ai profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa[110].

Quanto poi al controllo di tipo finanziario e contabile nei confronti delle Autonomie locali, comprendenti Regioni ed Enti locali, esso trova la sua principale

---

[109] Con riferimento all'articolo 3, commi 4 e seguenti, della predetta Legge n. 20/1994, la Corte dei Conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazione pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna Amministrazione. Accerta, soggiungono le predette disposizioni, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla Legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa; nei confronti delle Amministrazioni regionali, il controllo in parola concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle Leggi di principio e di programma regionali, secondo quanto chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995.

[110] Al fine di delineare compiutamente la fisionomia del controllo successivo sulla gestione amministrativa, occorre evidenziare che la Corte Costituzionale, nella richiamata sentenza n. 29/1995, ha precisato che tale nuova tipologia di controllo, da una parte, trova il proprio fondamento nei canoni rivenienti dagli articoli 28, 81, 97 e 119 della Carta, dall'altra, ha natura eminentemente collaborativa, finalizzata a stimolare processi di autocorrezione nell'ambito delle Amministrazioni

disciplina, allo stato, nell'articolo 7, comma 7, della Legge n. 131/2003, che ha attribuito alla Corte dei Conti la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione ai vincoli comunitari, e un controllo collaborativo, da esercitare attraverso le Sezioni regionali di controllo del medesimo Istituto, rivolto a perseguire la sana gestione finanziaria e sempre più avanzati livelli di efficienza e di economicità.

Il predetto comma, in particolare, stabilisce che la Corte dei Conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie locali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Tale previsione deve essere interpretata, in base alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche nella prospettiva di quanto sancito dall'articolo 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei Conti europea, da effettuarsi in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo[111].

Nell'esercizio dei predetti compiti, a garanzia dell'autonomia degli Enti controllati, la Corte non è chiamata ad operare come Organo ausiliario del Governo o comunque dello Stato centrale, ma come Organo della Repubblica, nella nuova definizione di cui all'articolo 114 della Costituzione, e, quindi, come Organo sia dello Stato che delle Regioni e degli altri Enti territoriali[112].

---

controllate sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione interna e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni.

[111] Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, soggiunge la prefata norma esplicitata dal comma 7, verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle Leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli Enti controllati, salvo quanto disposto nel terzo periodo del comma in parola. Il citato terzo periodo prevede che nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della Legge n. 20/1994 e successive modificazioni, ed all'articolo 13 del D.L. n. 786/1981, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 51/1982 e successive modificazioni, la Corte dei Conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo.

[112] Siffatta qualificazione era già stata riconosciuta alla Corte dei Conti dalla Consulta, nella predetta Sentenza n. 29 del 1995; parlava allora la Corte Costituzionale, riferendosi alla Corte dei Conti, di un Organo indipendente al servizio dello Stato-comunità, "garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico" e, in particolare, "della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità". L'evoluzione dell'ordinamento costituzionale verso forme sempre più evolute di pluralismo autonomistico, rappresentata dalla riforma del Titolo V della Carta di cui alla Legge costituzionale n. 3/2001, in diretta connessione con gli articoli 117 e 119, i quali, pur garantendo una accentuata autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli Enti territoriali,

La nuova e specifica forma di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti locali (introdotta dal citato comma 7 dell'articolo 7 della Legge n. 131/2003) individuerà in un secondo tempo la sua compiuta configurazione con l'articolo 1, commi da 166 a 170, della Legge n. 266 del 2005 (legge Finanziaria 2006)[113].

Appare chiaro, in buona sostanza, che i raccordi sistematici, ed anche operativi, tra coordinamento della finanza pubblica e controlli, sia interni che esterni, hanno assunto peculiare spessore nell'evoluzione dell'ordinamento, in diretta connessione con le più recenti pronunce della Consulta, le quali (pur collocandosi nel solco della medesima linea interpretativa rispetto alla precedente giurisprudenza) hanno manifestato un approccio sicuramente nuovo e denso di prospettive e suggestioni coerenti con il contesto istituzionale derivante dalla novella di rango costituzionale del 2001, alla luce del crescente rilievo di regole e vincoli di finanza pubblica a livello nazionale e sopranazionale e delle intervenute modifiche sul piano normativo.

A sua volta il legislatore ha ulteriormente stabilito, a mente dell'articolo 3, comma 65, della Legge n. 244/2007 (legge Finanziaria 2008), che nel fissare i programmi ed i criteri di riferimento del controllo la Magistratura contabile deve tenere conto, ai fini del referto sul coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle "relazioni redatte dagli Organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza

---

richiamano espressamente la competenza dello Stato nella disciplina della perequazione finanziaria delle risorse, al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali, non ha contraddetto ma bensì ulteriormente rafforzato questo nuovo ruolo della Corte dei Conti.

[113] In dettaglio, il predetto comma 166 stabilisce che gli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Il successivo comma 167 precisa che la prefata relazione deve dare conto, in ogni caso, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'Amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione; il comma 168, infine, fissa il principio secondo il quale le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto, emettono specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'Ente locale delle necessarie misure correttive e sull'osservanza dei vincoli e delle limitazioni previsti in caso di mancato rispetto delle regole del Patto di stabilità interno. A tal proposito, non è superfluo rammentare che il comma 170 estende i predetti adempimenti anche agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

su Amministrazioni, Enti pubblici, Autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico"[114].

Al riguardo, preme sottolineare che nel Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, come modificato dalla Deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, si prevede, all'articolo 6, comma 5-*quater*, che "in occasione del giudizio sul Rendiconto generale dello Stato di cui agli articoli 39, 40 e 41 del R.D. n. 1214 del 1934, la Corte trasmette altresì al Parlamento un referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, a norma dell'articolo 3, comma 65, della Legge n. 244 del 2007".

Tale ultima disposizione evidenzia la diretta connessione, rimarcata anche dalla Corte Costituzionale nelle sentenze n. 267 del 2006 e 179 del 2007[115], tra funzione di controllo e coordinamento della finanza pubblica, esplicitando un compito che si innesta in una complessiva ridefinizione del sistema; nel nuovo scenario delineato dal riformato Titolo Quinto della Carta, infatti, si rinvengono i principi volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119, in linea con gli obiettivi di stabilizzazione fissati dall'Unione Europea.

Essi appaiono strettamente correlati all'istituto della perequazione, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *e)* della Costituzione, ed alla stessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m)*, materie rientranti nella legislazione esclusiva dello Stato; la concreta effettività di siffatti canoni, nel valorizzare i profili di autonomia normativa ed organizzativa degli Enti territoriali, si misura con il rispetto delle compatibilità finanziarie e del principio di efficienza, anche di tipo sociale, richiedendo l'esercizio di controlli terzi e neutrali, quali quelli affidati appunto alla Magistratura contabile, a garanzia che il sistema della

---

[114] Il che comporta, evidentemente, la necessità di dar vita ad uno specifico referto per il coordinamento dell'intero sistema di finanza pubblica.

[115] Con tali sentenze, la Consulta, nel ravvisare il fondamento del controllo successivo sulla gestione finanziaria del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, compresi gli Enti territoriali, anche nell'articolo 100, comma 2, della Carta, ha affermato che il richiamo espresso al bilancio dello Stato contemplato dal suddetto comma, da intendersi riferito allo Stato comunità, non può che riguardare oggi, nel nuovo assetto istituzionale, il bilancio di tutti gli Enti pubblici che nel loro insieme danno vita alla finanza pubblica allargata.

Repubblica, costituito dai diversi livelli territoriali di Governo contemplati dall'articolo 114, abbia una sua coesione interna ed una sua reale unitarietà.

Si vedrà più avanti, analizzando la recente legge delega n. 42/2009 nonché la normativa ulteriormente sopravvenuta, come quest'ultima, per il suo notevole impatto sul sistema finanziario delle Autonomie locali, determini ulteriori ricadute sul ruolo e sulle prerogative della Corte dei Conti quale Istituzione ausiliaria dello Stato comunità, garante imparziale del corretto e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche in funzione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

CAPITOLO IV

Gli ultimi interventi del legislatore in tema di federalismo fiscale.

4.1 La Legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione").

Nonostante la loro fondamentale importanza, nell'ultima campagna elettorale per le elezioni politiche il federalismo fiscale e la sanità sono stati presenti in tono molto minore, (se non addirittura assenti) nei diversi programmi delle forze politiche.

Il Partito delle Libertà ha appena fatto cenno al primo tema nelle sue sette missioni, mentre il Partito Democratico ha dedicato ad entrambi poca attenzione nei suoi dodici punti programmatici.

Quanto alla sanità, quest'ultimo ha avuto modo di trascurarla completamente, costituendo questo – a giudizio di molti – uno dei suoi principali punti di debolezza (unitamente alla questione del collettamento e dello smaltimento dei rifiuti in Campania e al tema della sicurezza) nel processo d'intercettazione del consenso popolare.

Si tratta, invero, di tematiche fortemente avvertite dalla collettività, considerato che dal loro progetto organico e dal loro vissuto pratico dipendono la qualità della vita che le regioni sono tenute ad assicurare alle proprie comunità, ai sensi testo costituzionale vigente.

Dovendo per forza limitare il discorso allo specifico tema oggetto di analisi, va peraltro detto che il confronto politico si è per lungo tempo limitato ad estremizzare il significato di federalismo fiscale, riducendolo a mera ricerca delle "garanzie percentualistico-compensative" da assicurare in favore di ben individuate Regioni settentrionali, senza tener conto della reale capacità dell'opzione della tipologia prescelta di federalismo fiscale di garantire – sempre, comunque, ovunque e a chiunque – la concreta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni che la stessa

Costituzione ritiene di dover assicurare a tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale, distogliendo l'attenzione dalle ricchezze, comunque prodotte, e preoccupandosi di più di quali risorse "si investono" per il benessere collettivo.

In altri termini, vanno preliminarmente individuate le funzioni/attribuzioni da assegnare alle regioni, da garantire con la perequazione solidale, piuttosto che preoccuparsi quasi esclusivamente di trattenere più risorse possibili.

Un percorso doveroso, dal momento che appare costituzionalmente corretto limitare l'intervento tutorio dello Stato alla sola ipotesi di incapacità conclamata delle Regioni ad erogare alla propria collettività i ripetuti livelli essenziali delle prestazioni, ricorrendo alle metodologie individuate dall'articolo 120 della Costituzione.

In tutto questo risiede la concreta differenza tra il federalismo fiscale altruistico-solidale, sancito dalla costituzione, e quello differenziato-competitivo, auspicato anche da una parte del ceto politico.

A riprova dell'estrema attualità dell'argomento e del dibattito in corso, la novità più recente è certamente rappresentata dal DDL di delega in materia di federalismo fiscale (su proposta dei Ministri Tremonti, Bossi, Calderoli e Fitto), licenziato dal Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 2008.

Invero, tale proposta di DDL (meglio nota come 'bozza Calderoli') aveva già esordito il 24 luglio 2008. Alla prima versione ha fatto seguito la seconda edizione, sensibilmente integrata e modificata, ufficializzata il 3 settembre successivo, alla quale è poi succeduto l'esame ed il licenziamento dello schema da parte del Consiglio dei Ministri (su proposta dei Ministri Tremonti, Bossi, Calderoli e Fitto) dapprima nella seduta dell'11 settembre e poi in quella definitiva del successivo 3 ottobre 2008.

Va detto, in proposito, come già nelle conclusioni dell'AcOFF siano rinvenibili la maggior parte di principi e dei criteri fatti propri dal DDL licenziato successivamente il 3 agosto 2007 dal Governo Prodi (punto di approdo di un percorso fortemente voluto dal Ministro delle Finanze dell'epoca, che ebbe a costituire, come si è visto, un apposito gruppo di lavoro coordinato da Pietro Giarda, con il compito di elaborare un'ipotesi di disegno di legge delega), ed ugualmente recepiti nello schema di DDL citato.

Secondo una parte della dottrina,[116] il nuovo DDL avrebbe ripreso alcune soluzioni previste dal Governo precedente, anche in tema di perequazione, semplificando però il quadro complessivo dagli eccessi di statalismo e rivalutando con ampiezza maggiore l'autonomia regionale.

Tuttavia, già all'indomani del licenziamento del testo del DDL da parte del Consiglio dei Ministri, i rilievi critici, alcuni dei quali certamente significativi, non si sono fatti attendere. [117]

Va però evidenziato che, rispetto ai precedenti, le cui elaborazioni e proposte risulterebbero peraltro, come detto prima, largamente contenute nel recente provvedimento governativo, la genesi del DDL in esame è stata comunque stata caratterizzata da una ricerca costante del consenso dei soggetti interessati, Regioni ed Enti locali[118], attraverso l'attivazione di tavoli di consultazione e di confronto.

Un simile approccio concertativo, certamente condivisibile quanto ad ispirazione e finalità, ha tuttavia significato, oltre ad un ripetuto rimaneggiamento del testo (si contano almeno quattro testi), l'elaborazione di una proposta finale apparsa ai primi

---

[116] Cfr. L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge,* in www.federalismi.it., n. 16/2008, p.1, ss..

[117] Cfr., *ex multis*, R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in www.forumcostituzionale.it, 9 dicembre 2008; A. CARINCI, *Osservazioni al Disegno di Legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 22/2008, p. 3, ss.; A. MORRONE, *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in www.forumcostituzionale.it, 30 novembre 2008; T. GROPPI, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 22/2008, p. 2, ss. In particolare, sul piano più specificamente tecnico, si è lamentata, da parte di alcuni tra i primi commentatori, una scarsa coerenza rispetto alle premesse ideologiche, evidenziandosi che:

- il DDL in questione si caratterizzava per un periodo indefinito nella sua durata, collegato ad una formula piuttosto vaga ("*periodo di tempo sostenibile*"), senza in realtà offrire garanzie in merito alla fattiva volontà di dare concreta realizzazione alla riforma;
- discutibile appariva la scelta di prevedere due modelli di federalismo, uno competitivo/solidaristico per le Regioni ed uno solidaristico/assistenziale per i Comuni e gli Enti locali, risultando il criterio della capacità fiscale valorizzato solo per le prime e non anche per i secondi;
- sembravano rimanere in ombra sia i L.E.P. sia le funzioni fondamentali, la cui puntuale determinazione rappresenta la premessa ad ogni considerazione sull'assetto delle risorse;
- più in generale, mancava una logica alla base del processo di decentramento (o di "federalizzazione") in atto in Italia; si andava, infatti, a calcolare il fabbisogno di Regioni ed Enti locali e a disciplinare il modo di copertura del medesimo senza ancora aver determinato quali fossero le funzioni svolte dai diversi livelli di governo. Tutto ciò in assenza di una revisione del TUEL volta ad individuare le funzioni fondamentali di Comuni e Province, di una piena applicazione del principio di sussidiarietà. Per non dire della mancata riforma del Senato.

[118] Ove, come noto, i rapporti di forza sono alquanto differenti da quelli presenti a livello nazionale.

commentatori compromissoria e riduttiva rispetto alle potenzialità dell'art. 119 della Costituzione.[119]

Al licenziamento della 'bozza Calderoli' (nella sua versione 'condivisa'), da parte del Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre scorso, ha fatto poi seguito la successiva rubricazione al Senato (A.S. n. 1117) del testo del DDL delega dell'Esecutivo e la sua consistente integrazione in sede di Commissioni riunite, conclusasi con l'approvazione di un elaborato finale del 16 gennaio 2009[120] e con la definitiva approvazione in prima lettura al Senato, il successivo 22 gennaio, con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astenuti[121].

Il DDL A.S. n. 1117 è stato, quindi, trasmesso alla Camera dei Deputati (A.C. n. 2105); modificato da quest'ultima, con un lavoro c.d. di "*fine tuning*", il 24 marzo, il testo è stato trasmesso in data 26 marzo 2009 al Senato della Repubblica con rubricazione n. 1117-B, per essere definitivamente approvato il successivo 29 aprile con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti.

Circa le caratteristiche generali e il contenuto, il testo definitivamente approvato presenta diverse modifiche rispetto a quello inizialmente presentato dal Governo, modifiche apportate anche ed in specie su richiesta della principale forza di opposizione parlamentare.

---

[119] Rilevandosi, in chiave critica (cfr., sul punto, A. CARINCI, *Op. cit.*, p. 2), come l'autonomia finanziaria e tributaria, invocata dal dato costituzionale (art. 119, comma 4, della Costituzione), venisse ridotta ad una tiepida autonomia gestionale delle risorse finanziarie, ad un centralismo decisionale sul versante delle entrate (è infatti lo Stato che continua: *a)* ad avere la priorità, nonché l'esclusiva, sui presupposti d'imposta; *b)* ad individuare e disciplinare nei profili essenziali sia i tributi regionali che quelli locali, circoscrivendone i margini di autonomia riconosciuti), ad un modello perequativo prevalentemente incentrato sulla preoccupazione di conservare lo *status quo*, piuttosto che di promuovere una concezione nuova del finanziamento degli enti territoriali minori, incentrato sul binomio responsabilità/autonomia.

[120] Il testo di disegno di legge n. 1117, definito dalle Commissioni Affari costituzionali, Bilancio e Finanze di Palazzo Madama il 16 gennaio 2009, si compone complessivamente di 27 articoli, cinque in più di quelli che componevano il DDL delega approvato dal Governo 3 ottobre 2008.

[121] Il testo approvato dal Senato è stato è stato, in modo pressoché unanime, salutato positivamente dalla dottrina, ritenendosi che, a differenza dei progetti del passato, esso fosse in linea con i principi costituzionali, salvo dettagli che la Camera avrebbe potuto correggere – ed ha a tutti gli effetti corretto – attraverso un lavoro di limatura sostanziale e condivisa. Cfr., al riguardo, F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Federalismo, la strada è giusta*, in Il Sole 24 Ore del 30 gennaio 2009, p. 12; E. JORIO, *Il federalismo fiscale al Senato. Due new entry: il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale*, in www.federalismi.it, n. 2/2009, *passim*.

Alcuni difetti presenti nel provvedimento, soprattutto dal punto di vista delle procedure di approvazione dei decreti legislativi, sono stati, infatti, corretti proprio grazie all'atteggiamento 'dialogante e collaborativo' assunto dalla maggioranza e da gran parte dell'opposizione, per merito di un lavoro di limatura sostanziale e condivisa (effettuato in specie nel corso dei vari passaggi parlamentari ed in sede di approvazione finale), a testimonianza dell'intenzione del Governo e della sua stessa maggioranza di evitare la strada della decisione unilaterale in una materia così delicata come quella della definizione dell'intero assetto finanziario della Repubblica[122].

Prescindendo in questa sede da motivazioni di ordine squisitamente politico, non può nascondersi che la maggiore convergenza possibile rappresenti certamente un dato indispensabile al fine di poter avviare il processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, soprattutto perché l'approvazione di una tale riforma significa affrontare uno degli aspetti fondamentali di tutto l'assetto ordinamentale, ovvero il reperimento delle risorse pubbliche, da parte di tutti i livelli territoriali di governo, necessarie ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni pubbliche.

In altri termini, se all'interno di un regime policratico, nessuno può arrogarsi il diritto di decidere da solo imponendo la propria volontà all'intero corpo sociale, ciò vale ancor di più allorché il potere di indirizzo della collettività nazionale deve confrontarsi con un assetto repubblicano ormai chiaramente indirizzatosi verso le forme del decentramento istituzionale.

Secondo alcune opinioni, la formula utilizzata dal legislatore apparirebbe piuttosto enfatica se non addirittura impropria, attraverso il richiamo ad un federalismo in realtà prima inesistente o, al più, prevalentemente inteso finora come

---

[122] Cfr., G. M. SALERNO *Il progetto di legge sul federalismo fiscale supera l'esame del Senato*, in www.federalismi.it, n. 2/2009, pp. 1, ss. L'Autore, tra l'altro, dà conto dell'opinione secondo cui ciò sarebbe dovuto soprattutto all'insegnamento fornito dalla negativa esperienza della legge di riforma costituzionale che nella quattordicesima legislatura venne sì approvata dalla sola maggioranza, ma poi respinta con il *referendum* popolare. Viene però messo in evidenza che, nel caso di specie, non vi è la possibilità dell'appello del popolo, trattandosi di legge ordinaria e non costituzionale, e per di più non sottoponibile a *referendum* abrogativo a causa dei chiari limiti posti dalla Costituzione in relazione alle leggi tributarie (e, più estensivamente, dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alle leggi "produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività" delle leggi espressamente sottratte a *referendum* dalla Costituzione stessa).

massiccio trasferimento di risorse dal centro alla periferia, senza che mai prima d'ora fosse dato riscontrare alcuna definizione legislativa o un decalogo di principi o dei criteri operativi del federalismo fiscale aventi un qualche valore sul piano normativo.

Peraltro, al di là del lessico adoperato, si è pressoché unanimemente evidenziato, già fin dai primi commenti, come l'attuale provvedimento normativo, registrando indubbiamente dei passi avanti sia rispetto al predetto DDL delega Governo Prodi, sia rispetto alla 'bozza Calderoli', e sia anche rispetto allo stesso testo licenziato dal Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 2008, grazie a quel lavoro di limatura sostanziale e condivisa (nel senso prima precisato) effettuato in specie nel corso dei vari passaggi parlamentari, presenti un testo finale complessivamente apprezzabile sotto diversi aspetti.

In questo senso, grande attenzione è stata riservata ad alcuni temi fondamentali come, ad esempio, la massima responsabilizzazione dei vari livelli di governo (da attuarsi sia attraverso il superamento del criterio della '*spesa storica*', sia anche attraverso "l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti"), la standardizzazione dei costi quale indicatore "rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica", la tutela (costituzionale) dei livelli essenziali delle prestazioni, il coordinamento del sistema tributario, la finanza degli enti locali e, infine, la cd. perequazione.

Da un punto di vista strutturale, l'articolato legislativo si sviluppa in dieci Capi, organicamente individuati:

1. il primo, recante i "Contenuti e regole di coordinamento finanziario", che raccoglie i primi sei articoli;
2. il secondo, relativo ai "Rapporti finanziari Stato-Regioni", che riassume gli articoli 7, 8, 9 e 10;
3. il terzo, riguardante la "Finanza degli Enti locali", che raccoglie quattro articoli, più esattamente l'11, il 12, il 13 e il 14;
4. il quarto, recante il "Finanziamento delle Città metropolitane", che si compone dell'art. 15;

5. il quinto, riguardante gli "Interventi speciali", al quale fa unico riferimento l'art. 16;
6. il sesto, relativo al "Coordinamento dei diversi livelli di governo", limitato agli articoli 17 e 18;
7. il settimo, riguardante il "Patrimonio di Regioni ed Enti locali", disciplinato nel solo art. 19;
8. l'ottavo, recante le "Norme transitorie e finali", esplicitate negli articoli 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26;
9. il nono, relativo agli "Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano", costituito dall'art. 27;

l'ultimo, riguardante la "Salvaguardia finanziaria ed abrogazioni", composto dagli articoli 28 e 29.

4.2 Le sedi del coordinamento della finanza pubblica.

Principiando a questo punto una riflessione maggiormente approfondita delle novità introdotte dalla legge delega n. 42/2009, va detto che, tra le più rilevanti modifiche da questa apportate all'originario DDL delega governativo, si evidenziano anzitutto quelle attinenti alla ridefinizione del sistema dei pareri parlamentari sui decreti legislativi e, più in generale, al complesso di apparati e di organismi appositamente predisposti per accompagnare l'intero processo di attuazione della riforma, in specie nella prima fase transitoria.

Va detto in tal senso come il richiamato dialogo tra maggioranza e opposizione sia servito a migliorare notevolmente il testo definitivo, che adesso si caratterizza, a seguito della correzione di alcuni difetti in punto di raccordo tra Governo, Parlamento, autonomie territoriali e organi tecnici, per un più deciso coinvolgimento del Parlamento nell'approvazione dei decreti legislativi.

L'espressione più intensa di questo maggiore coinvolgimento è rappresentata dalla istituzione di una apposita Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 3).

La Commissione parlamentare ha natura bicamerale ed è composta da quindici senatori e quindici deputati.

Essa presenta alcune caratteristiche peculiari rispetto ad analoghi organismi istituiti in precedenti occasioni; innanzitutto, il Presidente è nominato d'intesa tra i presidenti di Camera e Senato, accentuando in qualche misura l'autorevolezza e l'indipendenza dell'organo. La funzione della Commissione peraltro non è limitata all'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi, ben potendo svolgere un'attività conoscitiva e di verifica dello stato di attuazione della legge, riferendo ogni sei mesi alle Camere[123].

---

[123] In tal modo concentrandosi in un'unica sede un'attività che altrimenti si sarebbe dispersa tra le molteplici Commissioni competenti di entrambe le Assemblee, con inevitabile dispendio di tempo ed

A ben vedere, la novità appena segnalata appare particolarmente significativa giacché, da un lato, consentirebbe al Parlamento di disporre di un osservatorio specializzato per verificare nel corso del tempo (ed esattamente fino al termine della fase transitoria prevista dalla legge) lo stato di attuazione della riforma, dall'altro lato permetterebbe di dare luogo, proprio nell'ambito del Parlamento, a quel necessario collegamento con il sistema delle autonomie territoriali che tuttora manca nella disciplina costituzionale.

Infatti, secondo una soluzione alquanto originale, la Commissione parlamentare, nello svolgimento delle sue funzioni, è tenuta ad assicurare il raccordo con tutte le autonomie locali mediante la consultazione di un innovativo "Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali", nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli Enti locali nell'ambito della Conferenza unificata e composto in modo piuttosto snello complessivamente da dodici rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni (rispettivamente da sei, due e quattro rappresentanti).

Con la scelta di costituire un Comitato esterno, tra l'altro, si superano non poche delle obiezioni opportunamente sollevate nei confronti dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali che, come noto, è stata prefigurata dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001, ma non attuata dai regolamenti parlamentari.

Inoltre, la Commissione è collegata anche agli altri organismi appositamente costituiti per consentire l'effettiva implementazione dei più immediati e rilevanti profili della riforma posta dalla legge delega, ovvero la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 4), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 5); entrambi questi organi dovranno fornire alla Commissione bicamerale tutte le informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni di quest'ultima.

---

energie, oltre che con le difficoltà dovute alla possibile presenza di una pluralità di pareri differenziati

Circa gli organi da ultimo citati, va notato che la composizione della Commissione tecnica è stata resa davvero "paritetica", dando così ascolto a chi aveva notato una palese incongruenza tra la definizione dell'organo e le modalità di composizione di quest'ultimo.

Adesso, la presenza dei rappresentanti "tecnici" dello Stato è correttamente equivalente a quella complessiva dei rappresentanti "tecnici" degli altri enti territoriali[124].

Inoltre, seguendo una linea di più ampia condivisione delle scelte attuative pure a favore dei soggetti della rappresentanza politica sia a livello nazionale che decentrato, si è scelto di far partecipare alle riunioni della Commissione tecnica anche un rappresentante tecnico per ciascuna delle due Assemblee parlamentari (e di nomina presidenziale) ed uno per tutti i Consigli regionali e le province autonome (nominato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell' Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome).

L'auspicio è che tale delimitata forma di partecipazione in rappresentanza degli organi legislativi non si limiti ad un semplice collegamento interistituzionale a fini meramente notiziali, ma possa tradursi nell'apporto positivo di ulteriori competenze e conoscenze in materia.

---

sulle medesime questioni.

[124] Il contesto appena richiamato richiama, in via di confronto, il sistema delle Conferenze tra Stato e autonomie territoriali, che, ancorchè relativamente "giovane" (l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni nell'ambito della presidenza del Consiglio dei Ministri risale all'inizio degli anni ottanta, mentre l'assetto attuale si è avuto a partire dal 1997), sia divenuto, di fatto, l'unica sede di confronto e di negoziazione tra i diversi livelli territoriali, relativamente a tutte le principali funzioni statali, non solo amministrative, ma anche legislative (chiaramente in supplenza, per queste ultime funzioni, rispetto ad una "Camera delle Autonomie"). Per una esaustiva trattazione del tema, cfr., al riguardo, N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i diversi livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Commissione permanente*, in www.federalismi.it, n. 23/2009, p. 3, ss. Sull'organo in commento, tuttavia, la dottrina ha avuto modo di sottolineare come permanga una qualche pletoricità dell'organo che, proprio in quanto connotato per il carattere tecnico delle componenti e correlativamente delle funzioni, dovrebbe poter agire con agilità e non rischiare di presentarsi come una sorta di Conferenza unificata "in miniatura". Forse, il numero elevato di componenti (trenta) sarebbe maggiormente giustificato se, oltre alla "disciplina procedurale", alla Commissione fosse consentito di disciplinare anche i profili organizzativi, per esempio distribuendo i suoi componenti in sezioni o sottocommissioni competenti su determinati ambiti di materie. Cfr., sul punto, G. M. SALERNO, *Il progetto di legge sul federalismo fiscale supera l'esame*

Infine, la Commissione tecnica è collocata nell'ambito della Conferenza Unificata, specificandosi inoltre che essa svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che sarà appositamente costituita all'interno della stessa Conferenza Unificata, e che avrà importanti competenze rivolte ad assicurare che il federalismo fiscale si svolga secondo modalità concordate con le autonomie territoriali.

Discende da quanto appena detto che la predetta Commissione tecnica non dovrà essere più sciolta — come inizialmente previsto — al termine della fase transitoria prevista dalla legge delega.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica dovrà invece essere istituita dai decreti legislativi nell'ambito della Conferenza unificata.

Si è stabilito che tale organismo, composto da rappresentanti dei diversi livelli di governo, concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica ed accompagni tutti i processi volti ad assicurarne il rispetto.

La Conferenza è in particolare titolare di poteri di verifica del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province e città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, nonché della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali.

La Conferenza deve mettere a disposizione delle Camere e dei Consigli regionali tutti gli elementi informativi raccolti nonché trasmettere alle stesse Camere le proprie determinazioni.

Con le modifiche apportate è presumibile che si intenda, da un lato, evitare una possibile divaricazione tra i due organismi (la Commissione tecnica e la Commissione permanente costituita in seno alla Conferenza Unificata) — e dunque tra l'opinione espressa in sede tecnica e la volontà politica formulata nella Conferenza permanente; e, dall'altro lato, evitare che la Conferenza permanente, allo scadere della fase

---

del Senato, in www.federalismi.it, n. 2/2009, p. 3, ss.

transitoria, possa perdere quel necessario supporto di carattere tecnico di cui la Conferenza Unificata, come noto, è strutturalmente priva.

I tre organismi sopradescritti sono pertanto destinati ad operare in modo fortemente integrato, coordinando la partecipazione dei diversi attori istituzionali al processo di attuazione della legge delega. Tale partecipazione, inoltre, è destinata a realizzarsi in tutte e tre le fasi in cui si realizzerà l'attuazione della legge delega: la fase istruttoria, la fase dell'adozione dei decreti delegati e quella di applicazione dei medesimi decreti sino al termine della fase transitoria. Al termine di tale fase cesserà di operare la Commissione bicamerale, mentre gli altri due organismi in questione continueranno ad assicurare il coordinamento tra esecutivi nazionali e locali anche dopo l'entrata a regime del federalismo fiscale.

4.3 L'autonomia finanziaria delle Regioni.

Le disposizioni della Legge n. 42/2009 che investono il tema centrale del federalismo fiscale sono quelle che prendono in considerazione l'autonomia finanziaria degli enti indicati nell'articolo 114, comma 1, della Costituzione e sono contenute, rispettivamente, nell'articolo 7 recante «Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali», e nell'articolo 9 recante «Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni».

Vanno, inoltre, menzionati gli articoli 8 e da 10 a 14, nei quali sono indicati i diversi principi e criteri direttivi, in particolari quelli volti al finanziamento delle funzioni delle Regioni e degli altri Enti locali.

Delle disposizioni appena segnalate, certamente l'articolo 7, dedicato esclusivamente alla finanza delle Regioni a statuto ordinario, è tra i più significativi dell'intera legge.

Con tale articolo, infatti, viene stabilito che le Regioni «dispongono di tributi propri e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali», in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni affidate alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative.

Sulle compartecipazioni si è già avuto preliminarmente modo di parlare, allorchè si è analizzato, da un punto di vista strutturale, il disposto del novellato articolo 119 della Costituzione[125]; e, tuttavia, l'articolo in commento rende necessario un ulteriore approfondimento del tema.

Le compartecipazioni (essenzialmente sull'Iva, che produce un gettito costante e molto elevato), sono quote di imposte, decise con legge dello Stato, anche se possono fare riferimento ad un accordo assunto nella Conferenza Stato/Regioni.

In particolare, lo Stato individua il cespite e l'entità della compartecipazione della Regione cui il relativo gettito sarà trasferito.

Il trasferimento dei fondi avviene in base a indicatori, che possono riguardare la capacità fiscale, il fabbisogno, ecc., resi espliciti dalla legge[126].

Non è, invero, mancato qualche rilievo critico, evidenziandosi in particolare come[127] le compartecipazioni non sarebbero molto diverse dai vecchi trasferimenti (espressamente soppressi dal successivo articolo 8, comma 1, lett. *f)*, della legge), se non per il fatto che, al contrario di questi ultimi, le risorse percepite con le compartecipazioni sono "senza vincolo di destinazione"[128].

Accanto alle compartecipazioni, il legislatore disciplina tributi denominati «tributi delle Regioni» (articolo 7, comma 1, lett. *b*), dovendosi intendere con tale locuzione:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi.

In relazione ai tributi propri derivati, le Regioni hanno il potere di declinarli quantitativamente, ovverosia di modificare il peso percentuale dell'aliquota applicabile all'evento produttivo ovvero di consumo da sottoporre a prelievo fiscale,

---

[125] Cfr., pp. 47, ss.

[126] Cfr., al riguardo, l'articolo 7, comma 1, lett. *d)*, che testualmente prevede che *"le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:*

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) *della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche; … ".*

[127] Cfr., R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, in *La legge delega sul federalismo fiscale*, Il Giornale di diritto Amministrativo, n. 8/2009, p. 811. Come evidenziato da P. BOSI e M.C. GUERRA, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, 2009, le compartecipazioni sono quote di un'imposta di un livello di governo attribuite ad altro livello di governo. Lo stesso significato è attribuito anche ai tributi propri derivati.

[128] Sennonchè, pur valutando questa libertà di spesa, la dottrina ha tuttavia evidenziato la difficoltà di ricondurre tali imposte a espressione di un'autonomia finanziaria del percipiente dal momento che, con le compartecipazioni, le somme incassabili a livello regionale dipendono esclusivamente dalle scelte del governo centrale (su aliquote e base imponibile). D'altronde la stessa Corte Costituzionale ha affermato (nella sentenza n. 296/03) che quando un tributo è istituito con legge statale non può che appartenere allo Stato. Cfr., al riguardo, R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, op. cit.

nonché di prevedere sanzioni, detrazioni e deduzioni, nei limiti ed in base ai criteri stabiliti dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria[129].

Relativamente alle addizionali, di regola previste sull'Irpef e sull'Irap, sono istituite anch'esse con leggi statali che stabiliscono un'aliquota; le Regioni possono legiferare la variazione delle aliquote stesse, in termini percentuali (nell'ambito, cioè, di un tetto minimo e un tetto massimo indicati a livello statale), ovvero disporre detrazioni, esenzioni, deduzioni, o riduzioni per alcune categorie di amministrati nell'ambito dei limiti concessi dal legislatore nazionale.

A differenza delle compartecipazioni, dunque, nel caso delle addizionali un certo margine di discrezionalità regionale, sia pure limitato, sembra comunque sussistere.

Nel terzo gruppo di imposte delle Regioni sono disciplinati, infine, tributi che senza alcun dubbio possono essere definiti come propri dell'ente: si tratta di tributi istituiti dalle Regioni, con propria legge, su materie non coperte da tributi statali.

Rientrano tra questi i «tributi di scopo», introdotti con la legge Finanziaria per il 2007, sui quali ci si soffermerà meglio poco più avanti, nel paragrafo dedicato al sistema di finanziamento degli Enti locali, come disciplinato, rispettivamente, dagli articoli 12 e 13 della legge n. 42/2009[130].

---

[129] Sui tributi propri, si è, invero, osservato (cfr., R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, op. cit.), da un punto di vista strettamente lessicale, che se sono propri delle Regioni non sono derivati e, se sono derivati, non sono propri. Proprio le caratteristiche possedute dai tributi propri disciplinati con il comma 1, lett. b) dell'art. 7, confermerebbero, secondo l'opinione in commento, tale ultima osservazione. Infatti, nella fattispecie, il tributo proprio derivato non è imposto con legge regionale ma è istituito con legge statale e il gettito è destinato alle regioni che possono modificare alcuni aspetti dell'aliquota, nei limiti indicati dalla legge statale. Si tratterebbe, pertanto, di un tributo non molto diverso dalla compartecipazione. Ma se i tributi propri derivati sono simili alle compartecipazioni e queste ai trasferimenti, da ciò dovrebbe dedursi che, al di là del cambiamento di nome, la maggior parte dei finanziamenti è, ancora oggi, fondata su imposte non molto dissimili dai (vecchi) trasferimenti costituenti la finanza derivata.

[130] Cfr., sul punto, il paragrafo 4.6.

4.4 I mezzi di finanziamento delle Regioni.

Nell'articolo 8 vengono precisati i principi e i criteri direttivi riguardanti le regole di finanziamento delle Regioni, differenziate sulla base delle diverse funzioni istituzionali esercitate dalle medesime, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 119, comma primo, della Costituzione, secondo il quale esse godono della più completa autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Tali principi e criteri direttivi, ai quali dovranno attenersi i successivi decreti delegati sono:

- la classificazione delle spese riguardanti le materie di concorrenza legislativa delle Regioni, ai sensi dell' articolo 117, comma terzo e quarto, della Costituzione (e, cioè, di quella concorrente ed esclusiva), nonché delle spese riferibili alle materie di competenza esclusiva statale nei confronti delle quali le Regioni esercitano competenze meramente amministrative. In particolare, tale differenziazione riguarda: a) le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, secondo il disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione; b) in via residuale, le spese non comprese nel vincolo di cui al citato articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione; c) le spese finanziate con contributi speciali, con finanziamenti comunitari e con quelli provenienti da interventi speciali, eventualmente disposti dallo Stato, ai sensi dell'articolo 119, comma quinto, della Costituzione;
- la definizione delle modalità attraverso cui determinare, nel rispetto dei costi *standard*, le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fissati dalla legge statale, in stretta collaborazione con Regioni ed Enti locali, da erogarsi su tutto il territorio nazionale in condizioni di efficienza e di appropriatezza[131];

[131] In altri termini, il costo *standard* dovrebbe essere determinato sulla base dei costi che le Amministrazioni più efficienti (intese come quelle che operino adottando canoni di efficienza, di appropriatezza e di validità) sopportano per le prestazioni svolte. Questi, una volta individuati, sono estesi a tutto il territorio nazionale. Cfr., al riguardo, R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, op. cit., p. 814. In

- la definizione delle modalità di calcolo della spesa relativa al trasporto pubblico locale, in considerazione dell'obbligo di assicurare un adeguato servizio su tutto il territorio nazionale e dei costi *standard*[132];
- la definizione delle modalità secondo le quali le spese destinate a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni, riferibili ai diritti di cittadinanza, dovranno essere finanziate con il gettito – parametrato a valori di aliquota e di imponibile uniformi - dei tributi propri derivati, dell'addizionale regionale all'Irpef e della compartecipazione regionale all'Iva, nonché con le quote del fondo perequativo destinate allo scopo, sancito al terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione;
- la definizione delle modalità in base alle quali le spese diverse da quelle riguardanti le prestazioni essenziali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione saranno finanziate con il gettito dei tributi propri derivati, di quelli propri, delle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali di ogni Regione e con una quota del fondo perequativo;
- la definizione delle modalità per la soppressione di ogni trasferimento statale diretto a finanziare le spese regionali, fatti salvi quelli aggiuntivi ovvero derivanti da interventi speciali (individuati nell'articolo 119, comma quinto, della Costituzione), nonché i contributi erariali ancora in essere sulle rate di ammortamento relative ai mutui contratti dalle Regioni;
- la definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni dirette al finanziamento delle spese volte ad assicurare la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione) sono determinate "al livello

---

senso critico si evidenzia, peraltro, che dal testo della legge non si evincerebbe alcuna previsione di altri fattori che potrebbero influenzare direttamente il costo *standard*, quali il deficit infrastrutturale, la densità demografica, la percentuale di anziani residenti bisognosi di maggiori prestazioni sanitarie, le caratteristiche morfologiche dei territori, tutti elementi dai quali dipende, però, il costo di produzione dei beni e dei servizi. Cfr., al riguardo, F. PUZZO, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in www.astrid.eu (maggio 2009).

[132] In chiave critica, proprio sul trasporto pubblico locale, per il quale le Regioni svolgono un ruolo importante, si osservato che la legge delega sarebbe, invece, «*estremamente vaga su come tale funzione dovrà essere finanziata*». Cfr., sul punto, E. BUGLIONE, *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in Riv. Trim. Isle, 2009, 2, p. 465, ss.

minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno" relativo alle dette prestazioni, da valutarsi secondo un valore corrispondente a quello realizzato "in una sola Regione"; la definizione, inoltre, delle modalità con cui le quote del fondo perequativo (disciplinato dal successivo articolo 9) concorrono al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario ordinario (ottenuto, cioè, attraverso i tributi propri e le compartecipazioni) sia insufficiente;

- la definizione delle modalità per sostituire il livello complessivo dei trasferimenti statali, diretti al finanziamento delle spese non riconducibili all'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali (di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione) - fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo (ex art. 3, commi 2 e 3, della legge n. 549/95) ed attualmente corrisposti a valere sul prelievo Irap – con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale Irpef. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere determinato in misura tale da garantire alle Regioni il medesimo ammontare delle risorse precedentemente assicurate dai soppressi trasferimenti statali;
- la definizione delle modalità volte ad individuare le più adeguate forme di copertura finanziaria (in coerenza con i principi contenuti nella medesima legge delega e con le modalità stabilite all'articolo 7 della legge n. 131/2003 – c.d. "La Loggia") dei costi relativi alle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

Il comma secondo assume grande importanza poiché garantisce all'istruzione, nelle forme in cui le singole Regioni daranno seguito ad una apposita intesa concertativa Stato-Regioni, la medesima della copertura finanziaria (collaborata, dunque, da una quota del fondo perequativo) assicurata in favore dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione.

Il successivo comma terzo, infine, ricomprende nelle spese collegate ai livelli essenziali delle prestazioni i diritti di cittadinanza – quali, la sanità, l'assistenza e, per

quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative fondamentali di competenza regionale – che, pertanto, godranno espressamente della garanzia della totale copertura finanziaria.

L'articolo in commento costituisce, in definitiva, una delle disposizioni più rilevanti dell'intera legge, dal momento che lo stesso 'sancisce' la certezza della concreta esigibilità dei diritti ritenuti essenziali per la vita dei cittadini; salute, assistenza sociale, scuola e trasporto pubblico locale, unitamente al corretto funzionamento del suo apparato amministrativo, rappresentano indubbiamente, tra le competenze di rilievo regionale, quelle di maggiore rilievo[133].

[133] Qualche perplessità ha suscitato, nella dottrina, la metodologia di finanziamento attraverso cui rendere disponibili le risorse certe a tutte le Regioni per garantire i livelli essenziali delle prestazioni riconducibili all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione; in particolare, il riferimento esplicito (in essa contenuto) alla determinazione del livello minimo assoluto - che risulterà sufficiente ad assicurare i suddetti livelli essenziali in una sola Regione – si fonderebbe su previsioni alquanto aleatorie, perché non assistito dagli opportuni dati di comparazione economica. Cfr., al riguardo, E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli, Rimini, 2009, p. 186.

4.5 In particolare: il fondo perequativo.

Un'altra risorsa finanziaria delle Regioni è quella prevista dall'articolo 9, che disciplina le entrate derivate dal fondo perequativo.

L'articolo 9, unitamente a quello precedentemente analizzato, costituisce l'architrave normativa del sistema di finanza pubblica volto a garantire il funzionamento delle Regioni, assicurando in tal modo, ai cittadini, le prestazioni e i servizi che a tale filiera istituzionale compete erogare[134].

Funzione del fondo è la riduzione, non l'eliminazione, delle differenti capacità fiscali per abitante tra i territori[135], laddove la ridotta capacità fiscale si commisura sulle Regioni nelle quali il gettito tributario per abitante è superiore alla media nazionale e che, proprio a causa di tale maggiore capacità fiscale, non riceveranno risorse dal fondo.

Il sistema di finanziamento ordinario risulta in tal modo imperniato su entrate derivanti (come si è avuto modo di vedere) da tributi propri e da compartecipazioni al gettito erariale, "collaborati" da quote della perequazione, nel senso che la correzione perequativa interviene, secondo il criterio non territoriale ma del fabbisogno, allorquando le risorse regionali (tributi propri e compartecipazioni) non consentano la copertura dei fabbisogni *standard* (primi fra tutti: la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione ed il trasporto pubblico locale) in ragione delle ridotte capacità fiscali *pro-capite*.

Più nel dettaglio, nell'articolo in commento vengono cristallizati i principi e i criteri utili a determinare l'entità e le modalità di riparto del fondo perequativo

---

[134] Secondo un orientamento critico, il fondo, anche in tal caso, non si ascriverebbe all'autonomia finanziaria delle Regioni, potendosi evincere dagli atti preparatori della legge la volontà del legislatore di ribadire il ruolo centrale dello Stato anche nell'attività perequativa. Cfr., al riguardo, R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, op. cit., p. 813.

[135] Al riguardo, è stato evidenziato che la legge (art. 9, lett. *b*), in armonia con il disposto dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, correttamente prevede che le entrate provenienti dal fondo perequativo debbano servire a ridurre le differenze tra Regioni ricche e regioni povere, non ad eliminarle. Se si dovesse agire in questa seconda direzione, le Regioni con minore capacità fiscale per abitante probabilmente non avrebbero alcun interesse a combattere evasione ed inefficienza. Cfr., al riguardo, R. PEREZ, *I tributi delle Regioni*, op. cit..

destinato a favore delle Regioni. I decreti legislativi, da adottarsi a tale fine, dovranno prevedere:

- l'istituzione dell'individuato fondo perequativo a favore delle Regioni che abbiano una minore capacità fiscale per abitante, alimentato dalla fiscalità prodotta da: *a)* una compartecipazione al gettito dell'Iva interamente destinata alla copertura delle spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione e, quindi, ai livelli essenziali delle prestazioni afferenti, come detto, la salute, l'assistenza sociale e l'istruzione; *b)* una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale dell'Irpef, individuata nel precedente articolo 8 (comma primo, lettera h), per le spese non comprese nella precedente previsione categoriale, ovverosia per quelle da considerarsi residuali rispetto a quelle riconducibili all' dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m)*, della Costituzione (lettera *a*);
- l'assegnazione delle quote del fondo perequativo alle Regioni da effettuarsi senza alcun vincolo di destinazione, in armonia con quanto sancito dal terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione (lettera *a*);
- l'applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali, sì da renderlo funzionale alla concreta riduzione delle differenze sostanziali tra i diversi territori, regionalmente intesi e individuati sulla base delle diverse capacità fiscali per abitante, senza con questo alterarne l'ordine ovvero ostacolarne ogni modifica conseguente alla naturale evoluzione del quadro economico-territoriale (lettera *b*);
- la definizione della finalizzazione delle risorse, intesa nel senso che esse devono coprire: *a)* la differenza tra il fabbisogno finanziario indispensabile alla integrale copertura delle spese, stimate nel rispetto dei costi *standard* (afferenti la sanità, il sociale, l'istruzione e il trasporto locale – e il gettito regionale dei tributi dedicati a tali spese, determinato "con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero

fiscale"; *b)* le esigenze finanziarie necessarie ad assicurare la perequazione per le spese relative alle funzioni non riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, in base ai criteri prescritti alla lettera *g)* del primo comma dell'articolo esaminato (lettera *c*);

- la determinazione delle modalità utili: 1) a calcolare le spettanze perequative dovute a ciascuna Regione per assicurare l'integrale copertura delle spese relazionate al rispettivo fabbisogno *standard*, tenendo conto delle capacità fiscali da conguagliare e dei vincoli normativi attuativi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m)* (lettera *d*); 2) a colmare il differenziale finanziario positivo evidenziatosi e certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi – escluso quello derivante dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale – in favore della Regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi, ai sensi dell'articolo 8, comma primo, lettere *d)* e *g)*, sì da garantirla totalità delle risorse necessarie per il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Qualora, invece, l'effettivo gettito dei tributi si attesti ad un livello superiore rispetto alle previsioni, viene sancita l'acquisizione del differenziale economico certificato al bilancio statale (lettera *e*);
- la definizione delle modalità attraverso le quali assegnare le quote perequative finalizzate a coprire le spese: per le spese di parte corrente riferite al trasporto pubblico locale, allo scopo di ridurre adeguatamente le differenze esistenti tra territori diversi (cioè, con diverse capacità fiscali per abitante); per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno *standard* del quale garantire integralmente la copertura (lettera *f*);
- la determinazione delle modalità di assegnazione del fondo perequativo a copertura delle spese riconducibili a tipologie diverse da quelle previste dall'articolo 117, comma secondo, lettera *m)* (e riguardanti i livelli essenziali delle prestazioni). Una distribuzione solidale che dovrà rispettare i seguenti criteri: 1) le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito convenzionale "rettificato" per abitante supera il gettito medio

nazionale, non ricevono alcuna quota dal fondo; 2) le Regioni con minore capacità fiscale, ossia con un gettito *pro capite* inferiore rispetto all'omologo gettito medio nazionale, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, nella prospettiva di ridurre (e, quindi, di eliminare nel tempo) le differenze interregionali di gettito per abitante per lo stesso tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante; 3) la ripartizione quantitativa del fondo perequativo dovrà tenere conto, per quelle Regioni al di sotto di una soglia da individuare con i decreti delegati, della loro dimensione demografica in rapporto inversamente proporzionale alla dimensione demografica stessa;

- la definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo di spettanza di ciascuna Regione, determinate in base al meccanismo previsto nella lettera *d)*, dovranno essere quantificate e distintamente individuate nelle relative assegnazioni annuali, senza che questo comporti alcun vincolo di destinazione.

L'introduzione dello strumento perequativo da parte della legge delega ed il suo funzionamento a regime assume una grande importanza, essendo finalizzato alla crescita economica delle Regioni, che ne beneficeranno per valori differenziati, da calcolarsi sulla base delle loro primarie necessità economico-finanziarie e non già come veicolo estemporaneo, tipico della più tradizionale cultura assistenzialistica[136].

Più precisamente, le risorse perequative a favore delle Regioni dovranno presiedere ad una funzione ben precisa, tanto da rappresentare la maggiore garanzia costituzionale, soprattutto rispetto a quanto sancito dall'articolo 117, comma secondo, lettera *m)* e dall'articolo 119, commi terzo e quarto, della Costituzione.

Il principio di perequazione delle differenze capacità fiscali, invero, ai sensi del comma primo, lett. *b)*, è direttamente funzionale alla riduzione delle differenze tra i territori meno produttivi e, in quanto tali, a minore capacità fiscale per abitante, senza turbarne gli elementi costitutivi che li contraddistinguono.

---

[136] Cfr., al riguardo, E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, op. cit., p. 193; BRANCASI A., *Uguaglianze e diseguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in Diritto Pubblico, Bologna, n. 3, 2002.

4.6 La finanza degli Enti Locali.

Il sistema previsto dalla legge n. 42 (rispettivamente agli articoli 12 e 13) per il finanziamento degli Enti locali stabilisce (articolo 12, comma 1, lett. *a)*, tra l'altro, che i principi e criteri direttivi ai quali dovranno attenersi i successivi decreti delegati dovranno prevedere che sia la legge statale ad individuare i tributi propri dei Comuni e delle Province, determinandone i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili alimentate da Iva ed Irpef; la norma consente alla legge statale anche la possibilità di sostituire o trasformare tributi già esistenti e di attribuire agli enti tributi o parti di tributi erariali.

Viene, altresì, rimessa ai successivi decreti delegati la determinazione delle modalità attraverso cui prioritariamente finanziare, rispettivamente: a) le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali attribuite agli stessi dalla legge stessa, da doversi garantire attraverso il gettito derivante da compartecipazioni all'Iva e all'Irpef, nonché dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sui cespiti adibiti ad abitazione principale del soggetto passivo sottoposto a tale tipologia di tributo, secondo quanto previsto dalle norme che hanno esonerato i detti immobili dall'Ici (decreto legge 27 maggio 2008, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126); b) le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali ad esse attribuite dalla legge statale, che dovranno essere assicurate dal gettito scaturente da tributi (da definire) relativi al trasporto su gomma ed alla compartecipazione ad un tributo erariale.

Inoltre, sempre con legge statale, è disciplinata l'emanazione di «tributi di scopo» da parte degli enti territoriali (invero, già introdotti per la prima volta con la legge Finanziaria per il 2007), con riferimento a finalità particolari, consistenti, ad esempio, nella costruzione di opere pubbliche, in investimenti pluriennali nei servizi sociali o nel finanziamento di oneri derivanti da flussi turistici (cosiddetta tassa sul turismo)[137].

---

[137] Al riguardo, già nel 2006, la Regione Sardegna ha imposto con legge (cfr., leggi regionali n. 4/2006, *Disposizioni varie in materia di entrate politiche sociali e sviluppo* e n. 2/2007, *Legge Finanziaria per il 2007*) una tassa sulle seconde case e sugli scali turistici, denominata «tassa sul lusso». Su questa imposta, ricollegabile alla «fiscalità di vantaggio» (quale complesso di decisioni di politica tributaria volte a

Va però osservato che anche la Regione, nell'ambito dei propri poteri legislativi, può, con legge, istituire nel territorio regionale di riferimento, nuovi tributi provinciali, comunali e riferibili alle città metropolitane[138], specificando gli ambiti di autonomia attribuiti agli enti, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. *g)*[139].

Il successivo articolo 13 può ritenersi una delle previsioni di maggior interesse, dal momento che stabilisce i principi e i criteri direttivi attraverso cui garantire, all'intero complesso del sistema autonomistico locale, l'entità ed il riparto della perequazione ad esso destinata.

Al riguardo, il comma 1, lett. *a)* del predetto articolo prevede l'istituzione di due distinti fondi nel bilancio delle Regioni: uno a favore dei Comuni ed uno a favore delle Province e delle Città metropolitane; entrambi sono sostenuti "da un fondo perequativo dello Stato" a sua volta alimentato dalla fiscalità generale, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti destinatari (a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni dagli stessi svolte).

Viene evidenziato, inoltre, il carattere verticale della perequazione per l'esercizio delle funzioni fondamentali, secondo i criteri stabiliti alle successive lettere *c)*, *d) e)*.

La legge delega configura il finanziamento distinguendo tra diversi tipi di funzioni, limitando, però, la copertura integrale alle sole funzioni fondamentali, ai sensi della lett. *p)* dell'articolo 117, comma 2.

In base alla lettera *f)*, il fondo è utilizzabile anche per finanziare funzioni diverse da quelle fondamentali; in tal caso, però, le risorse tendono a ridurre le diversità tra le capacità fiscali per abitante nei diversi territori.

Anche per gli Enti locali, il costo delle funzioni viene stabilito sulla base di costi *standard* che tengono conto, con riferimento ai territori: dell'ampiezza demografica;

---

ridurre l'imposizione fiscale in un determinato territorio per favorirvi la localizzazione di attività economiche o produttive), è intervenuta, recentemente, anche la Corte Costituzionale con sentenza n. 102/2008.

[138] Sul punto in questione, si è ritenuto possibile ipotizzare realisticamente, in futuro, una dilatazione del principio che accresca l'autonomia finanziaria delle Regioni, in un assetto tendenzialmente 'elastico', nel quale la riserva di legge ex articolo 23 potrebbe essere soddisfatta anche con legge regionale.

[139] Con la rilevante differenza, però, che la legge statale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. *a)*, può individuare i tributi locali (anche preesistenti e, quindi, anche nuovi tributi), mentre la legge regionale può istituire soltanto nuovi tributi.

delle caratteristiche territoriali, con grande attenzione all'esistenza di zone montane; delle caratteristiche demografiche e produttive.

Inoltre, la legge riconosce agli enti piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi, offerti anche su richiesta dei singoli cittadini.

Le spese degli enti sono classificate in tre gruppi: a) spese fondamentali riconducibili all'articolo 117, comma 3, lettera *p)* della Costituzione, quali, ad esempio, la raccolta dei rifiuti, il catasto urbano, il funzionamento degli organi di governo, per le quali non è prevista una integrale copertura dei costi; b) spese non fondamentali; c) spese speciali o cofinanziate con l'Unione Europea.

4.7 Gli interventi speciali.

L'articolo 16 della Legge n. 42/2009 si occupa del difficile compito di insediare, nella pratica attuazione del federalismo fiscale le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui all'articolo 119, comma quinto, della Costituzione.

Al riguardo, il legislatore ha fissato alcuni inderogabili principi e criteri cui i decreti legislativi delegati dovranno necessariamente uniformarsi, in perfetta armonia con il dettato costituzionale.

In particolare essi riguardano:

- la determinazione delle modalità attraverso cui i suddetti interventi devono essere finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, in stretta armonia con il metodo della programmazione pluriennale, in modo da conseguire correttamente gli obiettivi economico-sociali stabiliti dal novellato articolo 119;
- l'obbligo di far confluire gli stanziamenti, comunque, speciali, esclusivamente dal bilancio dello Stato, in modo da garantire la conservazione delle loro peculiarità ed il conseguimento delle finalità istituzionali, allocandoli in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti direttamente ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, quali esclusivi destinatari;
- l'emersione delle specificità territoriali dei potenziali enti beneficiari, riferite soprattutto alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della
- persona, alla loro collocazione geografica, alla loro prossimità al confine di Stato ovvero alla loro prossimità con Regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, nonché all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico. Il tutto al fine di promuovere il massimo sviluppo economico e sociale possibile degli enti che ne beneficeranno;
- l'individuazione degli interventi volti alla promozione dello sviluppo economico, alla coesione delle aree sottoutilizzate alla solidarietà sociale, alla

rimozione degli squilibri socio-economici e, quindi, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

- la specificazione che l'azione tesa alla rimozione degli squilibri strutturali, sia economici che sociali, nelle aree sottoutilizzate debba attuarsi attraverso interventi appunto speciali, come tali pianificati appositamente, da finanziare con risorse pluriennali, vincolate nella loro destinazione;
- la fissazione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle ripetute risorse stanziate dallo Stato siano oggetto di intesa da formalizzare in sede di Conferenza unificata e, dunque, disciplinati mediante provvedimenti annuali che circoscrivono le manovre finanziarie nazionali.

4.8 Il coordinamento dei diversi livelli di Governo e le disposizioni in tema di Patto di stabilità e di crescita.

Il successivo articolo 17 della legge in commento assume un rilievo notevole per le dinamiche del federalismo fiscale, ormai prossimo ad essere introdotto a regime, in quanto reca l'individuazione dei principi e dei criteri che dovranno codificare il coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo territoriale scanditi dalla Costituzione.

In particolare, il processo in chiave federalista delineato dalla legge n. 42/2009 rappresenta argomento di stringente attualità per via della innegabile connessione con il tema del patto di stabilità. Al riguardo, l'articolo 17, comma 1, della suddetta legge, nel prevedere alcuni criteri ben determinati, prescrive:

- la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione; un'esigenza, quest'ultima, volta ad assicurare in modo obiettivo una corretta applicazione del principio del cosiddetto 'ordine di graduatoria' delle capacità fiscali e la sua eventuale correzione, esclusivamente a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;
- il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia per quanto riguarda la competenza che la cassa, al fine di verificare **l'osservanza da parte delle Regioni e degli Enti locali degli obblighi scaturenti dal Patto di stabilità e crescita**;
- la determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori connessi all'esercizio dell'autonomia finanziaria;
- l'assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni cui verrà riconosciuta la possibilità di adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi

finanziari dei singoli enti **in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni**.

Al riguardo, può risultare utile comprendere il significato dell'espressione usata nell'articolo di legge in commento "in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni".

Una interpretazione prospettata è che la legge dello Stato stabilisca un vincolo, presumibilmente in termini di indebitamento netto, per ciascuna Regione e per ciascun Ente locale, riconoscendo alle Regioni la facoltà di differenziare all'interno del loro territorio i vincoli posti dal legislatore nazionale, adattandoli in relazione alle differenze esistenti tra le diverse amministrazioni locali.

In altri termini, Governo e Parlamento, di concerto con le conferenze che rappresentano le amministrazioni regionali e locali, stabiliscono il saldo (o le voci di bilancio) monitorato; sempre l'autorità centrale stabilisce il contributo, in termini di riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni, di ciascun comparto, tra cui quello delle Amministrazioni comunali, e lo ripartisce tra le singole Regioni di appartenenza.

A questo punto, essendo stato attribuito un obiettivo di riduzione dell'indebitamento netto che deve essere assicurato dai Comuni appartenenti alle singole Regioni, ciascuna di esse può differenziare il vincolo tra i Comuni stessi.

L'interpretazione del testo dell'articolo 17 qui rappresentata escluderebbe, da un lato, che la frase "il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza che di cassa, per il concorso all'osservanza del Patto di stabilità e di crescita per ciascuna Regione e ciascun Ente locale" vada intesa come definizione, da parte di Governo e Parlamento, di un obiettivo programmatico uguale per tutti gli enti ed applicabile singolarmente.

Tale modalità, peraltro, è stata quella seguita fino ad oggi e, se fosse quella adottata per il futuro, risulterebbe difficile comprendere la portata innovativa della legge delega.

D'altra parte si escluderebbe che ciascuna Regione possa autonomamente definire il contributo delle amministrazioni locali di sua competenza al contenimento dell'indebitamento netto del conto consolidato della pubblica Amministrazione.

Una tale interpretazione, infatti, precluderebbe ogni possibilità di coordinamento della finanza pubblica da parte delle autorità centrali.

L'articolo 17 della legge in commento, infine, reca l'individuazione di ulteriori principi e criteri relativi al coordinamento dei diversi livelli di governo territoriale, prescrivendosi, in particolare:

- l'individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza idonei a garantire un adeguato livello qualitativo di servizio reso dalla burocrazia pubblica locale;
- l'introduzione di un sistema (di finanziamento) premiante nei confronti: *a)* di quegli enti in grado di assicurare una elevata qualità dei servizi ed un livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti similari a parità di servizi offerti; *b)* degli enti che garantiscano il rispetto di quanto previsto dalla legge in esame e partecipino a progetti strategici, ivi compresi quelli di carattere ambientale; *c)* degli enti, infine, che incentivino l'occupazione e l'imprenditorialità femminile;
- infine, l'introduzione, a regime, di un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno inclini al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, in grado di arrivare, nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali, alla individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.

4.9 Il patto di convergenza, la perequazione infrastrutturale e le disposizioni in materia di salvaguardia finanziaria.

Tra le diverse integrazioni emendative intervenute rispetto al testo licenziato dal Governo lo scorso 3 ottobre 2008, appare opportuno soffermarsi, in particolare, su alcune ulteriori disposizioni normative:

Il primo riferimento è all'articolo 18, che individua un percorso dinamico denominato "patto di convergenza" ai costi e ai fabbisogni ordinari, propedeutico a realizzare un sistema coordinato di cd. *governance multi-level.*

Un tracciato convenzionale operativo e mirato ad instaurare, all'interno del Documento annuale di programmazione economico-finanziaria (Dpef), un meccanismo-percorso dinamico di riequilibrio economico-patrimoniale, preparatorio all'accompagnamento graduale, soprattutto delle Regioni, verso la sostanziale e corretta introduzione dei criteri fissati nell'istituendo rapporto costi/fabbisogni, entrambi *standard.*

Tale strumento di programmazione, così come desumibile dalla lettera della norma, andrebbe a funzionare per ogni livello di governo territoriale nella preventivazione dei saldi da rispettare, sia in sede di bilancio di previsione che di rendiconto, nella pre-definizione dei livelli di ricorso al debito e alla pressione fiscale complessiva.

Insomma, una sorta di "linea guida" autorevole, destinata al sistema autonomistico territoriale, che sancisca i comportamenti economico-gestionali da tenere nell'esercizio delle loro funzioni ordinarie, "volto ad accertare (in difetto) le cause degli scostamenti e stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche" collaborative tra le burocrazie di pari livello.

A ben vedere, nella ipotesi di mancato rispetto degli obblighi da parte delle Istituzioni destinatarie (Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni), verrebbe attivato dallo Stato, d'intesa con la Conferenza Unificata, un apposito procedimento,

denominato "piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", di riprogrammazione dell'attività caratteristica, da elaborarsi previa una attenta ricognizione delle cause che hanno determinato gli scostamenti rispetto a quanto precedentemente pianificato.

Nell'ipotesi di reiterato inadempimento delle istituzioni destinatarie, scatterebbe la procedura sostitutiva di commissariamento *ad acta* degli enti responsabili, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 2 dell'articolo 120 della Costituzione, attuato dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (c.d. legge *La Loggia*).

La seconda novità rispetto al testo condiviso dal Governo lo scorso ottobre 2008 è rappresentata dall'articolo 22, che insedia, limitatamente alla fase transitoria[140], la c.d. perequazione infrastrutturale.

Più in particolare, l'articolo 22 distingue due fasi.

Infatti, «in sede di prima applicazione» si predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, precisandone i responsabili, l'ambito operativo e gli elementi di valutazione[141].

Il soggetto 'capofila' è il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che agisce d'intesa con il Ministro per le Riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le Regioni e gli altri Ministri competenti per materia[142].

L'ambito della ricognizione, poi, comprende le infrastrutture riguardanti le strutture assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali.

---

[140] Cfr., al riguardo, F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazione e rilievi sul testo del relatore*, in Astrid, 2009.

[141] Articolo 22, comma 1.

[142] La disposizione in commento ha sollevato, invero, interrogativo, osservandosi al riguardo, da un lato, che la responsabilità principale viene affidata a Ministro diverso da quello competente 'per materia' (vale a dire, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che, peraltro, non viene neanche espressamente nominato) e, dall'altro, che la formula di chiusura richiama potenzialmente il coinvolgimento di un numero (anche) elevato di Ministri, con conseguenze complesse in termini di gestione della procedura. A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *La legge delega sul federalismo fiscale*, Il Giornale di diritto Amministrativo, n. 8/2009, p. 818.

Infine, gli elementi di cui tener conto nella ricognizione, pur essendo molteplici e di diversa natura, sembrano comunque esprimere l'idea che la valutazione delle infrastrutture debba essere condotta assumendo a riferimento non tanto il dato materiale quanto il fabbisogno e che quest'ultimo debba essere commisurato in relazione ad almeno tre aspetti: a) quello della domanda da soddisfare; b) quello dello sviluppo da favorire; c) quello della specificità territoriale.

Nella seconda fase, quella cioè transitoria – corrispondente al quinquennio, decorrente dalla data fissata dai decreti legislativi di attuazione, previsto per il superamento del criterio della spesa storica[143] - invece, sono individuati, sulla base della pregressa ricognizione, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione, che tengano conto «anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard» (articolo 22, comma 2)[144].

L'articolo in commento, in definiva, costituisce una norma avente carattere peculiare, tesa a rimuovere, attraverso una ricognizione complessiva dei *deficit* infrastrutturali (relativi alle diverse reti, come ad esempio, quella viaria) e dei *deficit* di sviluppo esistenti, tutti i *gap* territoriali.

Una soluzione, quella individuata, che – sebbene apprezzabile sotto il profilo delle finalità concrete che si pone – è stata tuttavia criticata dai primi commentatori, in quanto ritenuta inadeguata sotto il profilo concettuale e procedurale, sostanziandosi in un modo per rimediare, attraverso una politica *una tantum* degli investimenti (da tracciare nel Dpef), a quelle diversità strutturali esistenti nel Paese, che spesso costituiscono la causa di una economia che corre a velocità differenziate per territorio[145].

---

[143] Articoli 20, comma 1, lett. *e)* e 21, comma1, lett. *f)*.

[144] La dottrina (A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, op. cit.) ha, al riguardo, evidenziato la formulazione alquanto ambivalente della disposizione in commento, potendo essere intesa nel senso "di costituire o una misura incentivante volta a premiare gli enti più virtuosi, oppure una misura compensativa volta a sostenere gli enti con maggiore difficoltà, così da non pregiudicare gli investimenti".

[145] Cfr., sul punto, le considerazioni svolte, in modo puntuale, da E. JORIO, *Il federalismo fiscale al Senato*, in www.federalismi.it, n. 2/2009. In particolare, secondo l'Autore, non si comprende come possano i bisogni strutturali essere accertati e soddisfatti attraverso l'applicazione di una norma transitoria e non già di una disciplina a regime ordinario. In altri termini, le differenze infrastrutturali

Infine, una ulteriore novità riguarda alcune disposizioni introdotte dalla legge delega in materia di salvaguardia finanziaria (articolo 28), sul cui rispetto sono tenute a vigilare anzitutto le Commissioni bilancio.

Si vincolano infatti i decreti legislativi alla coerenza tra riallocazione delle funzioni e dotazione delle risorse umane e finanziarie ed a far corrispondere al trasferimento delle funzioni il trasferimento del relativo personale.

Viene individuato l'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale complessiva e di garantire la determinazione periodica del limite massimo della medesima pressione fiscale e la sua ripartizione tra i diversi livelli di governo.

Si prevede, infine, che dalla legge delega e da ciascuno dei decreti legislativi non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (sembrando pertanto esclusa la possibilità di compensazioni finanziarie tra i diversi decreti).

---

esistenti, proprio perché hanno fino ad oggi impedito uno sviluppo economico equamente diffuso, necessiterebbero di un accertamento di carattere ricognitivo *in progress* distribuito su un arco temporale necessariamente di lungo periodo, nonché di attento monitoraggio e attenzione sulle soluzioni praticabili. Si tratterebbe, in buona sostanza, di una dimenticanza fondamentale commessa dal legislatore che si inserisce, ancora una volta nella generale trascuratezza relativa alle carenze infrastrutturali e strutturali sofferta in particolare dalle Regioni meridionali.

4.10 Brevi considerazioni conclusive e riepilogo dei futuri adempimenti di competenza del legislatore delegato.

La recente approvazione della legge delega sul federalismo fiscale segna certamente un passo decisivo nell'evoluzione del nostro ordinamento, dovendo a questo punto cambiare definitivamente non poche cose, non essendo più possibile effettuare trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali, in considerazione del riconoscimento di una reale autonomia finanziaria in capo a questi ultimi, necessaria per lo svolgimento delle loro funzioni.

Sotto il profilo del ruolo dello Stato, di grande rilievo sarà il contenuto che i livelli essenziali delle prestazioni potranno assumere, essendo questo determinato, periodicamente, con legge ordinaria[146].

Peraltro, molto rimane ancora da fare, sia sul versante della effettiva concretizzazione dei numerosi principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario contenuti nella legge delega, sia sul fronte della determinazione dei vari elementi necessari per dare compiutezza ed efficienza al complessivo disegno riformatore.

Al riguardo, in attesa dell'emanazione dei prossimi decreti legislativi attuativi, ai sensi dell'articolo 2 della legge in commento, dell'articolo 119 della Costituzione, può risultare utile provare a stilare un prospetto riepilogativo degli adempimenti *in itinere*:

---

[146] Dovendosi, peraltro, scongiurare il rischio (evidenziato fin già nei primi commenti alla legge n. 42/2009) che per i L.E.P. accada quello che negli anni passati è avvenuto, per i principi fondamentali, con le leggi finanziarie. Cfr., al riguardo, R. PEREZ (*I tributi delle Regioni*, op. cit., p. 816, ss.), che osserva come, con queste ultime, anche le prescrizioni più dettagliate sono state trasformate dal legislatore in principi fondamentali.

Disposizioni della legge	Deleghe	Decreti legislativi emanati
art. 2, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2010)* un decreto legislativo sui principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici	
art. 2, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2011)* un decreto legislativo contenente la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni	
art. 2, co. 7	il Governo è delegato ad adottare **entro due anni dalla data di entrata in vigore dei D.Lgs. di cui al comma 1** decreti legislativi recanti *disposizioni integrative e correttive*	
art. 5	i decreti legislativi di cui all'art. 2 prevedono l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 7, 8, 9 e 10	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano i tributi delle regioni, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, le modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento, la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale, il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
artt. 11, 12 e 13	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 15	uno specifico decreto legislativi adottato in base all'art. 2 disciplina il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 16	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano l'attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni); **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 17	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano il coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 19	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano i princìpi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio; **entro**	

	24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Torino	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Milano	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Venezia	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Genova	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Bologna	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Firenze	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Bari	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Napoli	
art. 23, co. 6	il Governo è delegato ad adottare **entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della** legge *(entro il 21 maggio 2012)* un decreto legislativo per l'istituzione della città metropolitana di Reggio Calabria	
art. 24, co. 5	uno specifico decreto legislativo adottato ai sensi dell'art. 2 disciplina l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	
art. 25 e 26	i decreti legislativi di cui all'art. 2 disciplinano la gestione dei tributi e delle compartecipazioni e il contrasto all'evasione fiscale; **entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge** *(entro il 21 maggio 2011)*	

4.11 Il ruolo della Corte dei Conti 'anche in relazione al federalismo fiscale'.

Si è già evidenziato in precedenza[147] che, a partire dalla legge n. 20/1994, le competenze della magistratura contabile (specie in tema di controlli) sono andate via via arricchendosi, risultando ormai pacifico che il nuovo assetto dei controlli pubblici, delineato dalla suddetta legge, ha avuto come sua innovazione di maggior rilievo l'intestazione alla Corte dei Conti di una funzione di controllo successivo sulla gestione amministrativa (ben diversa dal controllo preventivo di legittimità, riguardante, invece, a singoli atti) esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

Si è altresì detto come il comma 7 dell'articolo 7 della Legge n. 131/2003 abbia introdotto nell'ordinamento giuridico una nuova e specifica forma di controllo sulla finanza degli Enti locali, definita controllo sulla gestione finanziaria, il quale individuerà in un secondo tempo la sua compiuta configurazione con l'articolo 1, commi da 166 a 170, della Legge n. 266 del 2005 (legge Finanziaria 2006);

Nell'esercizio dei predetti compiti, a garanzia dell'autonomia degli Enti controllati, la Corte non è chiamata ad operare come Organo ausiliario del Governo o comunque dello Stato centrale, ma (come, peraltro, già espressamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 29/1995) come Organo della Repubblica, nella nuova definizione di cui all'articolo 114 della Costituzione, e, quindi, come Organo sia dello Stato che delle Regioni e degli altri Enti territoriali.

Può dirsi, in sostanza, che i raccordi sistematici tra coordinamento della finanza pubblica e controlli (sia interni che esterni) hanno assunto particolare rilievo nell'evoluzione dell'ordinamento, in diretta connessione con le più recenti pronunce della Consulta, le quali hanno certamente manifestato un approccio sicuramente ricco di prospettive e suggestioni, in coerenza con il contesto istituzionale derivante dalla novella di rango costituzionale del 2001, alla luce del crescente rilievo di regole e

[147] Cfr., Capitolo terzo, paragrafo 3.3.

vincoli di finanza pubblica a livello nazionale e sopranazionale e delle intervenute modifiche sul piano normativo.

A sua volta il legislatore ha ulteriormente stabilito, a mente dell'articolo 3, comma 65, della Legge n. 244/2007 (legge Finanziaria 2008), che nel fissare i programmi ed i criteri di riferimento del controllo la Magistratura contabile deve tenere conto, ai fini del referto sul coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle "relazioni redatte dagli Organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su Amministrazioni, Enti pubblici, Autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico".

Conseguentemente, si è visto come il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, come modificato dalla Deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, abbia previsto, all'articolo 6, comma 5-*quater*, che "in occasione del giudizio sul Rendiconto generale dello Stato di cui agli articoli 39, 40 e 41 del R.D. n. 1214 del 1934, la Corte trasmette altresì al Parlamento un referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, a norma dell'articolo 3, comma 65, della Legge n. 244 del 2007".

Tale ultima disposizione evidenzia la diretta connessione, rimarcata anche dalla Corte Costituzionale nelle richiamate sentenze n. 267 del 2006 e 179 del 2007[148], tra funzione di controllo e coordinamento della finanza pubblica, esplicitando un compito che si innesta in una complessiva ridefinizione del sistema; nel nuovo scenario delineato dal riformato Titolo Quinto della Carta, infatti, si rinvengono i principi volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119, in linea con gli obiettivi di stabilizzazione fissati dall'Unione Europea.

Essi appaiono strettamente correlati all'istituto della perequazione, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *e)* della Costituzione, ed alla stessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *m)*, materie rientranti nella legislazione esclusiva dello Stato; la concreta effettività di siffatti canoni, nel valorizzare i profili di autonomia normativa ed organizzativa degli Enti

[148] Cfr., capitolo terzo, paragrafo 3.5.

territoriali, si misura con il rispetto delle compatibilità finanziarie e del principio di efficienza, anche di tipo sociale, richiedendo l'esercizio di controlli terzi e neutrali, quali quelli affidati appunto alla Magistratura contabile, a garanzia che il sistema della Repubblica, costituito dai diversi livelli territoriali di Governo contemplati dall'articolo 114, abbia una sua coesione interna ed una sua reale unitarietà.

Da ultimo, merita evidenziare, che la stessa legge delega n. 42/2009, per il suo notevole impatto sul sistema finanziario delle Autonomie locali (attesa l'esigenza di determinare, da una parte, il costo e il fabbisogno *standard* e, dall'altra, l'entità ed il sistema di riparto del fondo perequativo a vantaggio delle Regioni penalizzate dal punto di vista del gettito fiscale) è certamente destinata a rafforzare il ruolo e le prerogative della Corte dei Conti quale Istituzione ausiliaria dello Stato comunità, garante imparziale, in via terza ed equidistante dalle diverse componenti della Repubblica, del corretto e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche in funzione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Al riguardo, cade opportuno sottolineare che in un sistema ormai divenuto policentrico anche sul versante dell'autonomia inerente al profilo dell'entrata, l'utilizzazione di risorse con finalità perequative, così come con riferimento alle "risorse aggiuntive" ed agli "interventi speciali" fissati dal prefato articolo 119 della Carta a favore delle aree svantaggiate del Paese, necessita di un costante monitoraggio e di un complessivo riscontro dell'efficiente ed economico loro impiego; si tratta, in definitiva, di garantire un meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni, nell'intento di generare un sistema solidale e sostenibile improntato, alla luce del criterio, discendente dal principio di armonizzazione dei bilanci, della programmazione finanziaria concertata tra i diversi Enti che costituiscono la Repubblica, alla concreta tutela dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale.

Infine, ancor più di recente, un riferimento esplicito al tema del coordinamento della finanza pubblica e del federalismo fiscale è contenuto nell'articolo 17, comma 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, recante "provvedimenti anticrisi, nonchè proroga di

termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", convertito dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102.

La disposizione in commento, infatti, ha fissato il principio secondo il quale, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei Conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le Sezioni Riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni Regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza[149].

[149] Tutte le Sezioni Regionali di controllo, soggiunge la prefata norma, si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni Riunite.

4.12 Il federalismo demaniale.

A riprova della perdurante attualità del tema del federalismo fiscale, per le ricadute sia sul funzionamento della pubblica Amministrazione nel suo complesso che sui diritti dei cittadini, si segnala l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, in data 17 dicembre 2009, del primo schema di decreto legislativo di attuazione della legge delega n. 42/2009, relativo al c.d. 'federalismo demaniale'; esso deve adesso iniziare l'iter previsto dell'intesa in Conferenza Unificata e della successiva trasmissione alle Camere affinchè su di esso siano espressi i pareri della istituenda Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario[150], in vista della sua definitiva adozione entro il 21 maggio 2010.

Come è noto, la disciplina relativa al federalismo demaniale ha trovato un nuovo fondamento costituzionale nell'articolo 119 della Costituzione, come modificato a seguito della riforma del Titolo Quinto.

Il Costituente aveva, infatti, già introdotto una disciplina relativa al "decentramento" della proprietà dei beni demaniali e patrimoniali, individuando però soltanto nelle Regioni - ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 119, nella sua originaria formulazione – gli enti cui dovesse spettare "*un proprio demanio e patrimonio*", secondo le modalità stabilite dalla legge statale.

La formulazione del federalismo demaniale operata dalla Riforma del 2001 appare, invece, coerente con l'impianto generale previsto nel nuovo Titolo Quinto, orientato alla creazione di una Repubblica delle autonomie fondata sul principio della parificazione degli Enti che la compongono[151]; al riguardo, l'ultimo comma del nuovo articolo 119 prevede, infatti, che non soltanto alle Regioni, ma anche a Comuni, Province e Città metropolitane debba spettare un proprio patrimonio.

---

[150] Tale procedura è disciplinata dall'art. 2, comma 3, della l. n. 42 del 2009. Va rilevato che la norma consente al Governo, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, di non conformarsi all'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata: in questo caso l'Esecutivo dovrà trasmettere alle Camere ed alla stessa Conferenza una relazione contenente le motivazioni di difformità dall'intesa.
[151] come si evince dal novellato articolo 114 della Costituzione.

Una seconda novità della riformata norma costituzionale riguarda l'eliminazione del riferimento al "*demanio*": l'articolo 119 della Costituzione prevede infatti soltanto l'attribuzione di un "*patrimonio*" a Regioni ed Enti locali; in coerenza con il dettato costituzionale, il riferimento al solo "patrimonio" è stato coerentemente confermato tanto nell'articolo 19 della legge n. 42/2009[152], quanto nella titolazione dello schema di decreto legislativo in commento[153].

Una ulteriore novità contenuta nell'articolo 119 della Costituzione deriva dalla maggiore autonomia che il nuovo sesto comma sembra assegnare a Regioni ed Enti locali nella disciplina dei beni che vengono loro attribuiti; infatti, se nel vecchio testo costituzionale le Regioni erano tenute a conformarsi alla legge statale *tout court*, gli enti territoriali sono oggi vincolati al solo rispetto dei principi generali contenuti nella legge statale.

Il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione può considerarsi , in definitiva, come uno degli strumenti di cui devono essere dotate le Regioni e gli Enti locali per raggiungere le finalità del federalismo fiscale così come delineato in Costituzione, prima fra tutte la realizzazione di una effettiva autonomia finanziaria degli enti territoriali; più in generale, risulta evidente la coerenza della norma con l'intero impianto previsto dal riformato Titolo Quinto (orientato alla richiamata valorizzazione dell'autonomia degli enti territoriali) che, in questo caso, si concretizza nel passaggio della proprietà di determinati beni patrimoniali dallo Stato a Regioni ed Enti locali, ai quali verrà affidata la gestione di questi beni pubblici.

Con la previsione normativa contenuta nell'articolo 19 della legge n. 42/2009 è stata data applicazione anche all'ultimo comma del novellato articolo 119 della

---

[152] Significativamente intitolato "Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni".

[153] Da questo punto di vista, la dottrina appare incline a ritenere più corretto parlare di "federalismo patrimoniale" che di "federalismo demaniale". Cfr., al riguardo, F. SCUTO, *Il "federalismo patrimoniale"*, in www.astrid-online.it, Rassegna, 2010, 3. Secondo l'Autore, questa scelta del legislatore costituzionale non comporterebbe, tuttavia, il venir meno della categoria dei beni demaniali ma apparirebbe piuttosto la conferma della tendenza, in atto nella legislazione più recente, tesa al superamento della tradizionale distinzione tra demanio (articolo 822 cod. civ.) e patrimonio (articolo 826 cod. civ.) operata dal Legislatore del 1942. Proprio sulle più recenti tendenze della legislazione e della giurisprudenza a porre definitivamente fine alla validità di questa distinzione, cfr., M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, in particolare pp. 96 ss.; F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, pp. 650 ss.

Costituzione, creandosi in tal modo le premesse per porre fine a quel regime transitorio sul quale era dovuta intervenire la Corte Costituzionale stabilendo che, sino all'attuazione legislativa dell'ultimo comma dell'articolo 119, i beni patrimoniali dovessero restare nella piena proprietà e disponibilità dello Stato[154].

L'art. 19 della legge-delega sul federalismo fiscale, recante come titolo "*Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni*", contiene alcuni principi e criteri direttivi volti ad orientare l'azione del legislatore delegato in materia, tra cui:

a) la previsione che l'attribuzione dei beni statali debba avvenire a titolo non oneroso e che si debba procedere all'individuazione di distinte tipologie di beni[155];
b) la previsione che l'attribuzione di tali beni, si prevede debba avvenire tenendo conto delle dimensioni territoriali, delle capacità finanziarie e delle funzioni effettivamente esercitate da Regioni ed Enti locali; allo Stato viene affidato il compito di redigere apposite liste che individuino i singoli beni da attribuire nell'ambito delle richiamate tipologie di beni;
c) l'individuazione del principio di territorialità quale ulteriore criterio da utilizzare per l'assegnazione dei beni[156], indicandosi nella Conferenza unificata la sede istituzionale in cui procedere alla concertazione per l'attribuzione dei beni[157];
d) la previsione che i decreti legislativi individuino le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere oggetto di trasferimento, "*ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale*"[158].

Ritornando all'esame del decreto legislativo recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, va detto che se ne è evidenziata l'importanza fin dai primi commenti, affermandosi in particolare che il federalismo demaniale non sarebbe un «federalismo per abbandono, ma un federalismo di "valorizzazione", nel quale i beni

---

154 Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 427 del 2004.
155 Cfr., al riguardo, la lettera *a*) dell'unico comma dell'art. 19, della legge n. 42/2009.
156 Cfr. l'art. 19, lett. *b*), della legge n. 42/2009.
157 Cfr. l'art. 19, lett. *c*), della legge n. 42/2009. La legge prevede dunque che in tale sede si stabilisca a quali enti territoriali debba spettare concretamente la titolarità dei beni statali individuati per il trasferimento.

sono restituiti ai territori: ai Comuni alla cui storia sono legati, alle Province e alle Regioni che possono meglio valorizzarli, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri elettori»[159].

Il decreto in commento si occupa innanzitutto di stabilire le modalità attraverso cui dovrà avvenire l'individuazione e l'attribuzione dei beni pubblici a favore di Regioni ed Enti locali, attraverso il riferimento (contenuto nell'articolo 1) ad uno o più D.P.C.M. volti a individuare i beni da trasferire a titolo non oneroso (come previsto dall'articolo 19 della legge n. 42 del 2009), disponendosi che l'Ente territoriale richiedente sia tenuto a garantirne la massima "valorizzazione funzionale"[160].

La varietà dei beni da trasferire viene individuata dallo schema di decreto, ai sensi del richiamato articolo 19 della legge n. 42/2009, attraverso la previsione di una serie di principi generali, non rigidi ma elastici, volti a (proporre) un'assegnazione disposta caso per caso, in considerazione degli elementi che risultano maggiormente funzionali alla valorizzazione[161].

I primi principi generali individuati sono quelli di *sussidiarietà, adeguatezza e territorialità*, in virtù dei quali i beni devono essere attribuiti, in considerazione del loro

---

[158] Cfr. l'art. 19, lett. *d*), della legge n. 42/2009.

[159] Cfr., L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della L. n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it, n. 25/2009, p. 2, ss.. La norma, peraltro, stabilisce la pubblicazione obbligatoria dei processi di valorizzazione sui siti istituzionali degli enti locali, con previsione di forme di coinvolgimento della popolazione anche attraverso sondaggi o veri e propri referendum consultivi riguardo a come intervenire rispetto a questi nuovi beni ricevuti (articolo 2, comma 4, dello schema di decreto legislativo).

[160] Si dispone, al riguardo, che il primo di questi decreti debba essere adottato entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per le riforme per il federalismo, e il Ministro per gli Affari regionali e con gli altri Ministri competenti per materia. Tali decreti consisteranno, in buona sostanza, in elenchi di beni e di Enti territoriali cui questi vengono attribuiti, e dovranno essere corredati da adeguati elementi informativi in relazione ad ogni singolo bene. Riguardo ad aree e fabbricati, i D.P.C.M. non determinano direttamente l'effetto di attribuzione agli Enti territoriali, perché le Regioni e gli Enti locali che intendono acquisirne la proprietà sono tenute a presentare, entro trenta giorni dalla data della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale un'apposita domanda di attribuzione alla Agenzia del Demanio. Sulla base delle richieste di assegnazione pervenute viene successivamente adottato, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, un ulteriore D.P.C.M. riguardante l'attribuzione dei beni e che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun Ente locale.

radicamento sul territorio, innanzitutto ai Comuni, salvo che per l'entità o tipologia dei beni trasferiti, esigenze di carattere unitario richiedano l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni, in quanto livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione.

Il secondo principio è quello di *semplificazione*, in base al quale i beni possono essere inseriti dalle Regioni e dagli Enti locali in processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'articolo 58 del D. L. n. 112/2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008), che tra l'altro prevede, al secondo comma, che, la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del *piano delle alienazioni e valorizzazioni* costituisce variante allo strumento urbanistico generale[162].

Il terzo principio è quello della *capacità finanziaria*, intesa come idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene.

Per rispondere al meglio a tale esigenza, lo schema di decreto prevede l'Ente territoriale interessato possa richiedere, senza ulteriori oneri a carico dello Stato, che il trasferimento del bene avvenga mediante attribuzione diretta dei beni a fondi comuni di investimento immobiliare già costituiti, o da costituire, da uno o più enti territoriali, anche ai sensi del richiamato articolo 58 del D. L. n. 112/2008[163].

---

[161] Prevedendosi, per le identiche motivazioni, che l'attribuzione del bene (ad es., una caserma) ad Enti territoriali diversi (Comune/Provincia) possa avvenire anche per quote.

[162] Inoltre, come evidenziato da L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della L. n. 42/2009:* op. cit., p. 4., il principio di semplificazione deve essere letto 'in combinato disposto' con quanto dispone poi l'articolo 4, relativamente allo *status* dei beni, stabilendosi che questi entrino a far parte del patrimonio disponibile, salvo che quando ne ricorrano i presupposti in quello indisponibile o demaniale, e che in ogni caso rimanga il regime stabilito dal codice civile riguardo al demanio marittimo, idrico e aeroportuale.

[163] Il principio in commento, peraltro, si collega direttamente con il successivo articolo 6, quale disposizione attuativa rispetto ai principi generali di semplificazione e di capacità finanziaria di cui all'articolo 2 dello schema di decreto, e rivolta a facilitare l'utilizzo dei fondi immobiliari legati al territorio comunale e provinciale sui quali gli enti possono chiedere che vengano attribuiti i beni trasferiti. Ad esempio, un Comune che ha già istituito un proprio fondo immobiliare potrà richiedere l'assegnazione direttamente al fondo, semplificando quindi i passaggi che altrimenti sarebbero necessari (attribuzione al Comune e poi successivo conferimento nel fondo immobiliare). E' prevista, al riguardo, l'emanazione di uno più regolamenti di delegificazione diretti a razionalizzare e adeguare l'articolo 14-bis della l. 25 gennaio 1994, n. 86, in modo che le quote dei fondi immobiliari possano essere sottoscritte anche da persone fisiche, persone giuridiche e altri enti privati, con versamenti in denaro o apporto di beni immobili o di altri diritti reali, condizionati, nel caso di attribuzione a titolo non oneroso di beni statali, a un contestuale ed equivalente apporto a titolo gratuito dei sottoscrittori privati. In tal modo si favorirebbe la compartecipazione dei privati ai processi di valorizzazione, evitandosi però che questi possano spuntare ma un indebito beneficio dall'attribuzione a titolo

Il quarto principio è quello della *correlazione con competenze e funzioni*, quale connessione tra le funzioni effettivamente svolte dall'ente territoriale cui è assegnato il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso.

Viene, infine, previsto l'ulteriore principio della *valorizzazione ambientale*, secondo il quale la valorizzazione del bene deve essere realizzata tenendo conto delle caratteristiche fisiche, morfologiche, ambientali, paesaggistiche, culturali e sociali dei beni trasferiti, al fine di garantire lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.

Con riferimento alle tipologie dei beni (articolo 5 del decreto), essi riguarderanno il demanio marittimo (le spiagge e i porti di interesse regionale); il demanio idrico (i fiumi, i laghi, ecc.), il demanio militare dismesso (le caserme), gli aeroporti di interesse regionale, le miniere, le altre aree e fabbricati statali[164].

Vengono altresì individuate, in attuazione dello specifico disposto dell'articolo 19 della legge n. 42 del 2009, le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferite[165].

La norma finale dello schema di decreto in commento (articolo 7) prevede che tutti gli atti, contratti, formalità e altri adempimenti necessari per l'attuazione del presente decreto siano esenti da ogni diritto e tributo (c.d. invarianza dei gettiti).

Dispone, inoltre, che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, siano rideterminati i

---

gratuito dei beni da parte dello Stato. Si prevede, inoltre, che a questi fondi possano partecipare anche più Regioni ed Enti territoriali, alle stesse condizioni.

[164] Si dispone, inoltre, che il trasferimento abbia luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascuna Regione ed Ente locale nel possesso giuridico e subentro in tutti i rapporti attivi e passivi relativi ai beni trasferiti, fermi restando i limiti derivanti dai vincoli storici, artistici e ambientali.

[165] Tra queste rientrano, in ogni caso, i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica (articolo 5, comma 5) e, inoltre, (ai sensi dell'articolo 5, comma 2) "gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, agli Enti Pubblici destinatari di beni immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti Territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche; le strade ferrate in uso".

trasferimenti erariali alle Regioni e agli Enti Territoriali in funzione della riduzione delle entrate erariali conseguente all'adozione dei decreti di trasferimento dei beni[166].

[166] Si tratta di una disposizione legata al venir meno dell'entrata statale relativa, più che altro, ai canoni demaniali, stimati intorno ai centoquaranta milioni di euro, che dovrebbe trovare in tal modo adeguata copertura.

4.13 Il Patto per la salute e la Legge Finanziaria per il 2010.

Sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 302 del 30 dicembre 2009 (supplemento ordinario n. 243/L) è stata pubblicata la legge 23 dicembre 2009 n. 191, recante le "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2010)".

Quella appena approvata rappresenta la prima legge finanziaria successiva all'approvazione della legge n. 42/2009; nella redazione del testo legislativo in questione la sanità ha, indubbiamente, esercitato il suo peso, impegnando ben 40 commi (dal n. 66 al n. 105), quasi tutti rappresentativi delle decisioni assunte dallo Stato e dalle Regioni (a seguito della "trattativa", durata diversi mesi e caratterizzata da confronti istituzionali anche serrati), rappresentate nell'apposita Intesa intervenuta nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, siglata il 3 dicembre 2009.

Il Patto per la Salute 2010-2012, sancito nell'anzidetta Intesa e fatto proprio dalla legge finanziaria per l'anno 2010, costituisce l'atto fondamentale per la gestione della sanità dei prossimi tre anni, sul quale si sono già registrati i rilievi da parte della dottrina[167], anche in riferimento alle ripercussioni che esso naturalmente comporterà nell'attuazione del federalismo fiscale, specie nella fase del suo avvio a regime.

Nella geometria istituzionale, infatti, entrambi i provvedimenti legislativi - quello che ha fatto proprio una parte consistente del Patto per la Salute e quello che ha disegnato il percorso attuativo del novellato articolo 119 della Costituzione – sono finalizzati a garantire la portata dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e la loro esigibilità, uniforme e universale.

---

[167] Cfr., al riguardo, G. CARPANI, *Il Patto per salute 2010-2012; questioni "vecchie" e modalità "nuove" di governo condiviso e responsabile del servizio sanitario*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009; E. JORIO, *Un patto per la salute (e la finanziaria 2010) non propriamente compatibile con l'esordio del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 1/2010; C. TUBERTINI, *Le cd. "gestioni commissariali" nel nuovo Patto per la salute: i nodi irrisolti*, www.astrid-online.it, 2009.

Quanto all'articolato vero e proprio, relativo alle prescrizioni direttamente incidenti sulla gestione della Salute, la legge finanziaria per l'anno 2010 dedica, come si è detto, un numero consistente dei commi di cui si compone l'articolo 2.

Tra le varie novità e soluzioni positive contenute nel Patto, si evidenzia in particolare:

- l'incremento del finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale per 106,2, 108,7 e 111,7 Mld., da ripartire, rispettivamente, tra le Regioni negli anni 2010, 2011 e 2012 (articolo 2, comma 67); ciò al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (articolo 2, comma 66);
- l'incremento di un miliardo di euro del fondo pluriennale per l'edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge n. 67/'88, che è passato da 23 Mld. a 24 Mld. (articolo 2, comma 69);
- la determinazione delle misure di contenimento della spesa del personale del S.S.N. e l'individuazione degli strumenti di verifica periodica (articolo 2, commi 71-76)[168]; in particolare, si stabilisce che gli atti assunti e i contratti stipulati dagli enti del S.S.N. in difformità alle suddette prescrizioni (e, più esattamente, quelli miranti a forzare il disposto blocco del *turn over* ovvero il divieto di effettuare spese non obbligatorie) sono da considerarsi nulli;
- la predeterminazione di uno *standard* dimensionale del disavanzo strutturale (articolo 2, comma 77), quale verosimile livello di squilibrio economico delle Regioni, fissato nell'ordine del 5%, che costituisce il presupposto perché le

[168] Una prescrizione normativa che ha come obiettivo irrinunciabile la diminuzione della spesa relativa (da realizzarsi per ciascun anno del triennio 2010/2012) non inferiore all'1,4% rapportato agli omologhi costi riferiti all'esercizio finanziario 2004. Interessanti appaiono gli strumenti di verifica posti a carico degli enti tenuti ad adempiere scrupolosamente ad una siffatta misura contenitiva (articolo 2, comma 72). Essi riguardano la predisposizione di un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente, sia a tempo indeterminato che determinato, e di tutto quello che, comunque, presta ivi servizio, nonché la fissazione di parametri *standard* per l'individuazione delle strutture semplici e complesse, delle posizioni organizzative e di coordinamento, rispettivamente, delle aree di dirigenza e del personale del comparto, da determinarsi nell'assoluto rispetto della disponibilità delle risorse necessarie a costituire i fondi per il finanziamento della prevista contrattazione integrativa. Adempimenti, questi, da sottoporre a verifica presso l'apposito Tavolo, istituito con l'Intesa del 23 marzo 2005 (articolo 12), che dovrà dichiarare o meno la Regione effettivamente ossequiosa agli obblighi legislativi.

stesse vengano obbligate alla elaborazione e presentazione del previsto piano di rientro[169];

- l'individuazione esclusiva, in capo ai Presidenti delle Regioni, dell'incarico di commissariamento 'ad acta' previsto dalla Costituzione (articolo 120, comma 2) per rimediare alle incapacità degli organi delle Regioni a gestire la sanità, oberata dai debiti. Una eventualità cui dovere far ricorso allorquando non venga approvato da parte del Consiglio dei Ministri il previsto piano di rientro dei disavanzi regionali generati, ovvero lo stesso non venga addirittura elaborato e presentato dalla Regione obbligata (articolo 2, comma 79) ovvero, ancora, non venga dalla medesima correttamente attuato, al punto da farla risultare "perdurante inadempiente" alle sue prescrizioni, da dichiararsi a seguito degli inviti da formalizzarsi a cura del Consiglio dei Ministri mediante una apposita diffida (articolo 2, comma 83).
- l'istituzione di maggiorazioni erariali fisse (0,30% addizionale Irpef e 0,15% Irap), oltre i massimi previsti dalla legge dello Stato, per le Regioni commissariate e inadempienti nel risanamento dei loro conti, per tutta la durata (triennale) dei relativi piani di rientro (articolo 2, commi 80 e 87).

Il Patto per la Salute 2010-2012 rappresenta una buona soluzione a molti dei problemi emersi nel più recente confronto Stato-Regioni (conclusosi il 3 dicembre 2009) e, indubbiamente, soddisfa alcune aspettative di carattere generale, anche se, al riguardo, si evidenzia[170] come da esso – proprio perché condizionato dalle istanze

---

[169] Si tratta di un automatismo che scatta indipendentemente dalla possibile copertura del disavanzo da parte della Regione che lo ha determinato ovvero, anche per valori inferiori al 5%, qualora non ne venga garantita la relativa soddisfazione dalle suddette maggiorazioni fiscali "oltre soglia massima" e/o da altre risorse disponibili nel bilancio regionale. Invero, con tale previsione normativa, il legislatore ha inteso ridurre il rischio derivante dai ricorrenti disavanzi regionali che, nel loro insieme, hanno tanto contribuito ad elevare il valore complessivo del debito pubblico, oramai oltre primato.

[170] Cfr., E. JORIO, *Un patto per la salute (e la finanziaria 2010)*, op. cit. In particolare, L'Autore sottolinea che la legge n. 191/2009 - allorquando fissa gli elementi di programmazione finanziaria della sanità per il prossimo triennio, ivi comprese le regole funzionali alla corretta esecuzione dei numerosi piani di rientro dei debiti pregressi e dei disavanzi che affliggono le economie di altrettante Regioni - insinuerebbe a regime una previsione normativa che contraddice, quantomeno, la *ratio* ispiratrice dall'introdotto federalismo fiscale. Diversi sarebbero, poi, i metodi di efficientismo pretesi dalla nuova disciplina sulla finanza pubblica nei confronti della P.A. regionale, rispetto alle quali apparirebbero alquanto insufficienti i percorsi (concertati nel Patto per la Salute) tendenti a ripristinare le economie regionali afferenti la gestione della sanità, abbondantemente compromesse in una vasta area del Paese.

delle Regioni stesse, in corretta applicazione dei principi che prescrivono quella leale collaborazione istituzionale che la Costituzione pretende essere attuata costruttivamente nell'interesse generale della Repubblica – ci si attendeva, probabilmente, una maggiore armonia d'intenti con il processo necessario a favorire un buon esordio del federalismo fiscale.

Prevarrebbe, infatti, la logica del "tentativo" di risanare i conti caratteristici e la tendenza a volere, comunque, rimediare ai guasti piuttosto che quella di sanzionare i fautori dei disastri economico-patrimoniali (causati alla sanità regionale, utilizzata dalla politica per scopi non sempre convergenti con quelli della tutela della Salute) e di garantirsi il ripianamento dei debiti, indispensabile per assicurare alle Regioni, storicamente afflitte dagli stessi, una partenza alla pari nel novellato sistema di finanza pubblica introdotto dalla legge n. 42/09. Oltre a questo, preoccupazione suscita – secondo l'Autore – "la pedissequa riproposizione della solita disciplina sanzionatoria delle inadempienze regionali", accompagnata da un commissariamento *ad acta* "fatto in casa" e, dunque, in concreto, notevolmente affievolito quanto a presupposti e ambiti di applicazione. Una tale opzione da parte della legge finanziaria 2010, ha fin da subito suscitato, sotto il profilo strettamente giuridico-costituzionale, non poche perplessità, in perfetta continuità e coerenza con quanto del resto già ampiamente rappresentato da una attenta dottrina in materia di commissariamento *ad acta* delle Regioni, *ex* articolo

4.14 La Legge di riforma della contabilità pubblica.

Si segnala, da ultimo, per le connessioni con la materia di cui ci si occupa, la recente riforma del sistema di contabilità pubblica attuata con la Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (recante "Legge di contabilità e finanza pubblica"), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 31 dicembre 2009 - Supplemento ordinario n. 245.

Al riguardo, va detto preliminarmente che, nelle intenzioni del Governo – evidenziate in Assemblea al Senato – la legge in parola ha inteso sancire «con maggiore chiarezza la divisione tra la responsabilità delle scelte e della loro attuazione e la responsabilità dei controlli in modo che non vi possano più essere cogestioni nelle decisioni e quindi scarichi di responsabilità con l'unico il risultato di una espansione della spesa».

Limitando le riflessioni in questa sede ai profili di interesse con il tema di cui ci si occupa, si sottolinea che il provvedimento in questione sostituisce la legge 5 agosto 1978, n. 468[171], raccordandosi con quanto previsto per gli Enti Locali dalla legge n. 42/2009, in tema di federalismo fiscale[172].

Al riguardo, l'articolo 1 della legge in esame prevede il principio per il quale tutte le amministrazioni pubbliche come individuate ai sensi dei commi 2 e 3 concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il comma 4 prevede che le disposizioni della legge e dei relativi decreti legislativi di attuazione costituiscono "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica"[173] ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate, ai sensi

---

120 della novellata Costituzione, esercitato dal Governo nella gestione della Salute, in applicazione dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 131/2003 (la c.d. "La Loggia").

[171] Al riguardo, l'impianto della nuova legge sconta alcune novità cruciali intervenute dopo la legge n. 468 e soprattutto dopo significative modifiche del contesto costituzionale, che nel periodo intercorso tra la riforma del titolo Quinto della parte II della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e la recente legge 5 maggio 2009, n. 42, registra un ridimensionamento delle competenze finanziarie dello Stato in conseguenza della riduzione delle relative competenze materiali, per effetto delle nuove previsioni dell'articolo 117 della Costituzione, in combinazione con quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

[172] In particolare, l'impianto della nuova legge è stato coordinato, soprattutto durante l'esame alla Camera, con la legge n. 42/2009 al fine di garantire in tutte le sue fasi che il ciclo finanziario dello Stato si coordini con il ciclo finanziario delle Regioni e degli Enti Locali.

[173] Principi ampiamente analizzati nel paragrafo precedente.

dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione, alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana.

Analizzando sinteticamente le novità della riforma, va detto che il titolo terzo organizza il ciclo finanziario statale sulla base di una programmazione di tipo economico-finanziario per un periodo almeno triennale, nell'arco del quale deve inserirsi la manovra annuale di finanza pubblica, sulla scorta dell'esperienza maturata sulla base del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133[174].

Gli strumenti della programmazione indicati dall'art. 7 sono:

a) la *Relazione sull'economia e la finanza pubblica* (articolo 12), che il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno, con la funzione di aggiornare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e i due anni successivi, alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell'anno precedente[175];

b) la *Decisione di finanza pubblica* (DFP) (articolo 10), che il Governo deve presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno e che sostituisce il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)[176]; ai sensi

---

[174] Provvedimento, quest'ultimo, cui va riconosciuto "il merito di aver bloccato il processo di progressiva degenerazione dell'istituto della legge finanziaria e di aver anticipato alcuni aspetti funzionali della presente riforma". Cfr., al riguardo, R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in www.federalismi.it, n. 1/2010, p. 7.

[175] Tale Relazione prende il posto dell'esposizione economico-finanziaria (nonché dell'esposizione relativa al bilancio di previsione) e della relazione generale sulla situazione economica del Paese, di cui, rispettivamente, all'articolo 80 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, e all'articolo unico della l. 21 agosto 1949, n. 639, abrogati dall'articolo 51, comma 1, lett. *a)* e *b)*, della legge in esame.

[176] La DFP presenta diverse novità rispetto all'attuale DPEF. Ai sensi dell'art. 10 deve indicare gli obiettivi di politica economica ed il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e deve definire gli obiettivi di finanza pubblica articolandoli nei diversi sotto-settori del conto delle amministrazioni pubbliche, cioè amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale. In particolare essa deve, tra l'altro, indicare: *a)* l'evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e il triennio di riferimento, nonché le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per l'Italia per il predetto periodo, evidenziando il contributo alla crescita dei fattori indicati nella lett. *a)* del comma 2 (evoluzione dei prezzi e del mercato del lavoro e andamento dei conti con l'estero); *b)* le previsioni tendenziali a legislazione vigente e, in particolare, l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva; *c)* le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale; *d)* l'indicazione di massima delle risorse necessarie a mantenere gli impegni di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa; *e)* gli obiettivi programmatici (per ciascun anno in rapporto al PIL e tenendo conto della manovra finanziaria) per

del comma 3 dell'articolo 10, il Governo presenta alle Camere una *Nota di aggiornamento* della DFP, da approvare in sede parlamentare, ogni qual volta intenda modificare gli obiettivi di cui al comma 2, lett. *e)* del medesimo articolo, ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi, che rendano necessari interventi correttivi;

c) il disegno della *legge di stabilità*[177], che prende il posto della legge finanziaria (articolo 11) e il disegno della *legge di bilancio* (articoli 21-24), che il Governo

---

l'indebitamento netto, per il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e per il debito delle amministrazioni pubbliche; gli obiettivi programmatici in valore assoluto per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e per il saldo di cassa del settore statale; a fini conoscitivi, l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva in coerenza con il livello massimo di spesa corrente; *f)* il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali in caso di mancato rispetto di quest'ultimo; *g)* l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra finanziaria.

La DFP è completata con le relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e con le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali di spesa (articolo 30). Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza il Ministro competente valuta se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare. A tali relazioni il Ministro dell'economia e delle finanze allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, indicando per ciascuna di esse gli eventuali rinnovi e la relativa scadenza, le somme complessivamente autorizzate, quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle ancora da erogare.

[177] La legge di stabilità concorre con la legge di bilancio a determinare la manovra triennale di finanza pubblica (articolo 11, comma 1), che contiene per il triennio le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dalla DFP. In particolare, la legge di stabilità dispone anno per anno il quadro di riferimento finanziario nel bilancio pluriennale e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi (articolo 11, comma 2). Le disposizioni normative di spesa della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione, e indicano il programma cui si riferiscono (articolo 11, comma 5). Il quadro di riferimento per gli interventi finanziari deve decorrere dal triennio considerato dalla manovra. La legge di stabilità non può contenere deleghe, norme di carattere ordinamentale o organizzatorio né interventi di natura localistica o microsettoriale. Come *contenuto necessario*, ai sensi del comma 3 dell'art. 11, deve indicare: *a)* il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate; *b)* le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, canoni, tariffe e contributi in vigore (con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce), nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione, fatta salva la competenza in materia fiscale delle regioni e degli enti locali ai sensi della legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale; *c)* gli importi dei fondi speciali e le corrispondenti tabelle; *d)* gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie; *e)* gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e

deve presentare insieme alle Camere entro il 15 ottobre di ciascun anno e che compongono la manovra triennale di finanza pubblica, recante le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare, per il triennio di riferimento, gli obiettivi programmatici indicati nella DFP;

d) il disegno della *legge di assestamento* (articolo 33), che il Governo presenta alla Camere entro il 30 giugno di ogni anno;

e) i disegni delle leggi collegate alla manovra di finanza pubblica, che il Governo deve presentare alle Camere entro il mese di febbraio;

f) l'aggiornamento del *Programma di stabilità*, che il Governo deve presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea: il relativo schema è trasmesso alle Camere quindici giorni prima della data concordata in sede europea, nei termini indicati all'articolo 9 della legge in esame;

---

analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni; *f)* gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente; *g)* l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico; *h)* altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti; *i)* norme che comportano aumenti di entrate o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio; *l)* norme recanti misure correttive degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi che comportano oneri finanziari; *m)* norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno (articoli 8, comma 2, e 10, comma 2, lett. *f)*, della legge in esame) e del Patto di convergenza (articolo 18 della legge n. 42/2009).

Come *contenuto facoltativo* ai sensi del comma 6 dell'art. 11 la legge di stabilità può disporre per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrate e nuove finalizzazioni, da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente di cui all'articolo 18, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

L'art. 11 disciplina anche la struttura formale del disegno di legge di stabilità. Il disegno di legge di stabilità, oltre alla relazione tecnica di cui all'art. 17, contiene una *nota tecnico-illustrativa* (articolo 7, comma 2, lett. *c)* e articolo 11, comma 9) che consiste in un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, dove sono esposti i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica per settori di intervento e i criteri usati per la quantificazione. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico e di cassa delle pubbliche amministrazioni come integrate dagli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento. Al disegno della legge di stabilità il comma 4 dell'articolo 11 prevede che sia allegato un prospetto conoscitivo e riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra finanziaria che, aggiornato con le modifiche implicate dall'esame parlamentare, è poi allegato alla stessa legge di stabilità.

g) gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Ai sensi dell'articolo 20 il bilancio continua ad essere redatto in termini di competenza e cassa, in attesa della sua trasformazione in bilancio di sola cassa.

Le entrate sono ripartite in titoli (tributarie, extratributarie, di alienazione o ammortamento di beni patrimoniali, riscossione crediti, accensione prestiti), ricorrenti e non ricorrenti (a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime o limitata ad uno o più esercizi), tipologie (ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti), categorie (secondo la natura dei cespiti), capitoli (eventualmente suddivisi in articoli).

Le spese sono ripartite in missioni e in programmi (articolo 21, comma 2)[178], nonché in capitoli (che a loro volta possono essere suddivisi in articoli)[179].

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 21 il bilancio di previsione espone per l'entrata e, distintamente per ciascun ministero, per la spesa le *unità di voto parlamentare*.

Le unità di voto per l'entrata sono le *tipologie* e per la spesa sono i *programmi*, quali "aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni" (queste ultime rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa).

La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

I programmi sono univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG[180], ai sensi del

---

[178] Scompaiono le unità previsionali di base contemplate dalla legislazione abrogata, che rilevavano come unità di riferimento per l'esame parlamentare.

[179] La ripartizione delle unità di voto parlamentare in capitoli rileva solo ai fini della gestione e della rendicontazione, ed è curata dal Ministro dell'economia e delle finanze, che vi provvede con proprio decreto alla data di entrata in vigore della legge di bilancio (articolo 21, comma 15).

[180] La classificazione COFOG *(Classification of the Functions of Government)* è una classificazione delle funzioni di governo, articolata su tre livelli gerarchici **(***divisioni***,** *gruppi* e *classi***),** per consentire, tra l'altro, una valutazione omogenea delle attività delle pubbliche amministrazioni svolte dai diversi Paesi europei. Dall'integrazione fra la COFOG e le risultanze della ricognizione delle attività della pubblica amministrazione disposta con circolare 22 agosto 1997, n. 65, del Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica è nata la classificazione funzionale per funzioni obiettivo. Tale classificazione si articola in sei livelli, ai primi tre dei quali corrispondono gli elementi della COFOG, gli elementi di quarto livello sono denominati *missioni istituzionali* e quelli di quinto e di sesto sono

comma 2 dell'articolo 21.

Nella legge viene, inoltre, ampliato il contenuto informativo del Rendiconto annuale (e ribadito, come già detto il ruolo della Corte dei Conti), con l'articolazione del documento in missioni e programmi, disponendo che per ciascuna amministrazione sia allegata una nota integrativa, anch'essa articolata per missioni e programmi, in coerenza con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione.

---

denominati *servizi*. Tale classificazione intende rappresentare gli obiettivi e le attività della pubblica amministrazione al fine di consentire monitoraggi e rilevazioni omogenee sia in ambito europeo, sia in ambito nazionale fra le singole amministrazioni, ed è stata applicata con riferimento alle missioni istituzionali al bilancio dello Stato dal 1999 mentre l'applicazione alla contabilità economica è prevista a partire dal bilancio per il 2003.

CAPITOLO V

Analisi comparativa dei modelli di federalismo fiscale nell'ordinamento spagnolo ed in quello tedesco

5.1 Introduzione.

Diverse Sono le origini storiche e le giustificazioni teoriche rinvenibili nei processi che hanno portato ad un grado più o meno ampio di federalismo e decentramento.

In più di un paese (Austria, Germania, Italia e Spagna) federalismo e decentramento hanno rappresentato, principalmente, una sorta di reazione al centralismo dei preesistenti regimi totalitari; Francia e Regno Unito hanno conservato il retaggio di un centralismo più o meno esteso nei confronti degli opprimenti poteri feudali locali, mentre le differenze etniche hanno svolto un ruolo di rilievo solo nel caso del Belgio.

E', comunque, un tratto abbastanza comune agli ordinamenti contemporanei quello di dare vita a fenomeni di accrescimento delle competenze dei livelli di governo territoriali in nome dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, cui corrispondono, per altro verso, le esigenze del governo centrale di esercitare funzioni qualitativamente più rilevanti.

Esiste, peraltro, un forte legame tra il riparto delle competenze, definite dalla Costituzione, tra i livelli di governo subordinati e la definizione dei meccanismi della potestà finanziaria, finalizzati alla realizzazione di scelte politiche degli enti decentrati.

L'analisi compiuta nel presente capitolo affronta, in una prospettiva di diritto comparato e dunque in considerazione sia del dato costituzionale che della sua attuazione legislativa, la potestà finanziaria tra i livelli di governo di due ordinamenti europei decentrati di particolare interesse, la Spagna e la Germania.

Entrambi i Paesi vantano una certa eredità federale intesa, nel primo caso, come decentramento fiscale, mentre nel secondo come federalismo politico e cooperativo; entrambi, comunque, hanno storicamente costituito (e costituiscono tuttora) un punto di confronto con l'ordinamento italiano.

In questo senso, l'impiego di una prospettiva di diritto comparato oltre a contribuire a dare una visione di insieme sulle tendenze che caratterizzano gli ordinamenti europei, specialmente in relazione allo studio dei diversi modelli di riparto finanziari, rappresenta indiscutibilmente un ausilio per comprendere forse meglio le scelte compiute dal legislatore italiano, dapprima con il processo di revisione costituzionale del 2001 e, infine, con la legge-delega n. 42/2009, approvata al fine di dare attuazione legislativa, sia pure tardiva, all'articolo 119.

Certo, non può sottacersi che il dibattito spagnolo, diversamente da quello italiano, che ha trovato modo di esprimersi sul tema del federalismo fiscale a causa delle ultime novità legislative, affonda le proprie radici in premesse anche abbastanza diverse, essendo chiamato a rispondere a pulsioni nazionalistiche di alcuni suoi territori, fra cui sono da ricordare il Paese Basco e la stessa Catalogna.

Pur tuttavia, tra Italia, Spagna e Germania alcune similitudini sono senza dubbio riscontrabili, in considerazione del fatto, ad esempio, che su compartecipazioni o articolazioni di prelievi a più livelli, i governi sub-nazionali dei tre Paesi, per diverso tempo, non hanno avuto alcuna libertà di aliquota, con la conseguenza che le entrate tributarie effettivamente autonome coprivano, dunque, una parte minoritaria del finanziamento, così come quelle extratributarie.

Ma vi è di più. Nel caso della Spagna, il regime di finanziamento delle Comunità autonome spagnole, come si vedrà, è stato previsto nel testo costituzionale del 1978, con una formulazione in gran parte mutuata dal legislatore italiano all'atto del processo di revisione costituzionale del 2001.

Tanto in Spagna che in Italia, inoltre, alla luce dei rispettivi testi costituzionali, il riparto del fondo perequativo è, in ogni caso, rimesso al legislatore ordinario sulla base di una negoziazione – prevalentemente politica – svolta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Invece, in Germania, tradizionalmente considerato il Paese europeo 'più federale' (fatta esclusione per la Svizzera), il sistema attualmente vigente cerca di contemperare le esigenze di unità con quelle di autonomia e di solidarietà ed è il risultato di un adattamento continuo della Costituzione finanziaria alle mutate condizioni sociali ed economiche del Paese.

Da un punto di vista generale, l'assetto federale tedesco è notoriamente caratterizzato da un approccio prettamente cooperativo orientato ad un progressivo centralismo delle scelte, a tutela degli equilibri finanziari complessivi e delle esigenze interne di perequazione tra territori, anche se, per soddisfare le esigenze di unità e per trovare le decisioni concrete nel *Bundesrat,* è comunque necessario un contesto politico favorevole, consistente in "cartello di potere" fra governo federale e governi dei Länder.

Si deve però evidenziare che il federalismo cooperativo tedesco ha mostrato i limiti di una perequazione quasi assoluta, specie dopo l'ingresso nella Repubblica federale dei cosiddetti "Nuovi Länder", quelli cioè entrati a far parte della *Bundesrepublik* a seguito della Riunificazione del 1990, dando luogo a scenari completamente inediti sul piano storico, politico, economico, sociale e culturale, ponendo altresì fin da subito l'interrogativo su chi dovesse pagare i costi dell'annessione dei Länder dell'Est.

Come più avanti si vedrà, con le riforme più recenti sono stati, di conseguenza, introdotti maggiori elementi di asimmetria ed elasticità rispetto al tradizionale modello cooperativo, anche se le soluzioni adottate finora devono ancora dimostrare la loro efficacia, valendo la considerazione che, anche in Germania, un preciso modello di "Costituzione economica", incentrato su una certa concezione dei rapporti tra Centro e periferia, non si presta facilmente a stravolgimenti rivoluzionari: il passaggio da un approccio cooperativo ad uno più prettamente competitivo, dunque, non è pensabile senza analizzare a fondo la natura intrinseca del modello che si intende modificare, nella consapevolezza che l'innesto di provvedimenti estranei alla tradizione del corpo istituzionale nel quale si opera rischia di produrre effetti assolutamente contrari agli obiettivi auspicati.

Un'osservazione forse ovvia, ma non per questo priva di fondamento, e non solo per quanto attiene al contesto tedesco.

5.2 L'Ordinamento spagnolo.

Il modello di federalismo fiscale spagnolo trae le proprie origini nel 1978, anno particolarmente significativo poiché, con l'approvazione della nuova Costituzione, inizia un lento ma profondo processo di decentramento dello Stato spagnolo che ha progressivamente condotto alla realizzazione di formule di autonomia indubbiamente avanzate[181].

In tal senso la nuova Costituzione ha previsto la possibilità per le Province limitrofe aventi caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni di costituirsi in Comunità Autonome[182].

Invero, pur svolgendo queste ultime un ruolo principale nel nuovo modello così delineato (assistendosi a trasferimenti da parte dello Stato di funzioni e poteri normativi, esecutivi e finanziari in favore di esse), è bene dire subito che la scelta del costituente del 1978 è stata verso un modello aperto che si limitasse a disciplinare le diverse forme che poteva assumere il processo autonomistico, essendo cioè necessario contemperare l'unità dello Stato con le spinte centrifughe della regione basca e di quella catalana.

La Costituzione spagnola, infatti, più che definire una forma di Stato politicamente decentrata, ha dettato le regole per un processo volontario e graduale di decentramento[183].

La formulazione fin troppo ampia del disposto costituzionale non ha potuto non riverberarsi sulle relazioni finanziarie.

La Costituzione, infatti, contiene alcune previsioni generali sulle relazioni finanziarie[184], rinviando la concreta disciplina ad una fonte ulteriore.

---

181 Cfr., Alta Commissione di Studio per la Definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale – AcoFF – *Il federalismo fiscale in Spagna*, in Allegato 3: Sintesi del modello di federalismo fiscale in alcuni Paesi europei, p. 87. Per una esaustiva ricostruzione del sistema autonomistico spagnolo, cfr., E. AJA, *El Estado autonòmico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2001.

182 Il processo di decentramento ha avuto così, come diretta conseguenza, l'istituzione delle attuali diciassette Comunità Autonome. La Costituzione prevede, inoltre, come comunità amministrative necessarie dell'ordinamento, le Province ed i Comuni/isole (Comuni per gli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie).

183 Cfr. G. ENCINAR, *Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo*, in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi*, Cedam, Padova,1997, p. 51, ss.

Analogamente a quanto previsto dalla Costituzione italiana, quella spagnola ha funzionalizzato l'autonomia finanziaria delle Comunità Autonome (CCAA) allo sviluppo e all'esecuzione delle loro competenze, sottolineando che gli enti *sub*-centrali soggiacciono al principio del coordinamento con le finanze statali, di cui all'art. 156 Cost.

Il riferimento all'autonomia finanziaria trova ulteriore specificazione nell'art. 157 Cost. che descrive le entrate regionali[185].

Una volta definita la tipologia di entrate della Comunità, la Costituzione non ha riempito di contenuti le singole fattispecie[186], rinviando piuttosto ad una legge organica (L.O.) la concreta disciplina della materia.

Un parametro costituzionale così generico, come si è prima sottolineato, rende discrezionale la funzione del legislatore, anche perché le CCAA hanno un ruolo marginale nel procedimento di adozione della legislazione organica[187] e ciò contribuisce a rendere la determinazione del riparto finanziario una scelta essenzialmente politica, come tale soggetta al volere della maggioranza.

---

[184] Cfr., articolo 156 della Costituzione.

[185] Articolo 157 della Costituzione:

"1. Le risorse delle Comunità Autonome sono costituite da:

a. Imposte cedute totalmente o parzialmente dallo Stato; aumenti sulle imposte catastali o altre partecipazioni alle entrate dello Stato;
b. Imposte proprie, tasse e contributi speciali;
c. Trasferimenti da un fondo di compensazione interterritoriale e altre assegnazioni a carico del bilancio preventivo generale dello Stato;
d. Rendite provenienti dal loro patrimonio e entrate di diritto privato;
e. Prodotto delle operazioni di credito.

2. Le Comunità Autonome non possono in nessun caso adottare misure tributarie su beni situati fuori dal loro territorio, che rappresentino ostacolo alla libera circolazione delle merci o dei servizi.

3. Mediante legge organica può essere disciplinato l'esercizio delle competenze finanziarie elencate al precedente comma 1, le norme per risolvere i conflitti che possono sorgere e le possibili forme di collaborazione finanziaria tra le Comunità Autonome e lo Stato."

[186] Cfr., in tal senso, S. MUNOZ MACHADO, *Derecho Publico de las Comunidades Autonomas*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1989, p.411.

[187] La configurazione delle CCAA come livello più debole è data dal procedimento di formazione della legge organica di finanziamento che ha il compito di definire di volta in volta il riparto. Poiché questa è approvata a maggioranza assoluta dei due rami del Parlamento (art. 81 Cost.) si tratta di comprendere qual è l'incidenza regionale nella formazione di quest'organo. Ai sensi dell'art. 69 Cost. il Senato è formato da quattro senatori per ciascuna provincia eletti a suffragio universale dagli elettori della medesima. Non essendosi stabilito un legame forte tra enti regionali e seconda Camera, le Regioni non hanno conseguentemente la possibilità di orientare le scelte del Senato.

La Costituzione ha previsto che le CCAA assumessero esclusivamente le competenze che fossero in grado di gestire, distinguendo, pertanto, tra Comunità che assumono tutte le competenze suscettibili di devoluzione e tra quelle che assumono solo le competenze comuni.

Si è previsto che le spese relative alle competenze devolute fossero finanziate attraverso il c.d. metodo del "costo effettivo", consistente in un trasferimento, dallo Stato alle Comunità Autonome, della differenza tra il costo del servizio trasferito e il gettito derivante dalle tasse legate al servizio stesso[188].

Per ciò che riguarda il finanziamento degli Enti locali (disciplinato direttamente dalla Costituzione e dalla L. 39/1988) si è previsto che gli enti locali dovessero disporre di mezzi sufficienti all'assolvimento delle funzioni loro assegnate dalla legge, alimentandosi - secondo il principio della sufficienza finanziaria - con tributi propri e con le partecipazioni a quelli dello Stato e delle CC.AA.

La concreta realizzazione del disegno contenuto nella Costituzione è frutto di una legge organica promulgata nel 1980, comunemente nota come Legge Organica sul Finanziamento delle Comunità Autonome[189].

La LOFCA n. 8/1980 è stata parzialmente abrogata dalla legge n. 3/1996.

I punti chiave della riforma sono rinvenibili nell'Accordo del 23 settembre 1996 con cui il Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria (CPFF), istituito dall'art. 3 della LOFCA n. 8/1980 quale organo per la cooperazione finanziaria tra Stato e Regioni (e composto dal Ministro dell'Economia e del Tesoro, dal Ministro per le Amministrazioni territoriali e dal responsabile del Bilancio di ciascuna C.A.), ha approvato il nuovo Sistema di finanziamento delle CCAA per il quinquennio 1997-2001; a questa va aggiunta la Legge di Cessione dei Tributi dallo Stato alle CCAA n. 14/1996 (LCT).

Con la riforma del 1996 la competenza delle CCAA non si è più limitata alla riscossione delle imposte ma si è estesa all'attività normativa; le CCAA hanno così

---

[188] La finalità di tale sistema era quella di determinare, in riferimento alle varie competenze trasferite, le spese riconducibili alla gestione ordinaria e straordinaria e le spese considerate investimenti nuovi, da finanziare mediante il fondo perequativo.

[189] LOFCA n. 8/1980.

maggiore corresponsabilità nell'esercizio della potestà impositiva, conformemente alla configurazione "quasi federale" dello Stato.

La principale novità della riforma è rappresentata dalla cessione da parte dello Stato alle CCAA della potestà impositiva su alcuni tributi[190], tra cui il 30% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, oltre ai tributi tradizionali quali: imposta sul patrimonio, sulle successioni e donazioni, sui trasferimenti di beni mobili e vendite sul gioco.

La cessione di una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, non solo produce l'aumento della voce "tributi propri" nel catalogo delle entrate regionali, ma comporta anche la partecipazione delle CCAA alla formazione della politica fiscale.

La compartecipazione di Stato e CCAA alla politica fiscale richiede la determinazione congiunta dei criteri per la regolazione dell'imposta, rendendo necessario il ricorso alla concertazione e all'uso degli strumenti cooperativi.

La LOFCA n. 3/1996 è stata successivamente modificata dalla più recente L.O. 27 dicembre 2001, n. 7[191], che tuttavia ha continuato in questa direzione, rafforzando il principio della corresponsabilità fiscale tra Stato e CCAA, attraverso due strumenti: *a)* cessione alle CCAA di nuovi tributi; *b)* cessione alle CCAA di nuove competenze normative da esercitare sui tributi ceduti.

In definitiva, il modello di finanziamento delle Comunità Autonome prefigurato dalla LOFCA si basa su un patto politico tra gli Enti territoriali e lo Stato.

Tale patto, che trova piena attuazione generalmente nella legge Finanziaria, rappresenta a sua volta il prodotto di una negoziazione politica che si svolge principalmente in due tempi.

Una prima fase si svolge in seno al Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria (CPFF), mentre la fase successiva si svolge in seno alle Commissioni miste paritarie Stato-Comunità Autonoma.

---

190 Oggetto della cessione possono essere anche le competenze normative secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 4, LOFCA n. 3/1996.

191 Per un commento alla nuova legge, cfr. L. ANTONINI, M. BARBERO, A. PIN, *La legge organica spagnola sulla finanza delle comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., n. 1, 2005, p. 87, ss.

5.3 La perequazione.

La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 158 Cost., che testualmente recita:

"1. Nel bilancio preventivo generale dello Stato può essere prevista un'assegnazione alle Comunità Autonome in funzione del volume dei servizi e delle attività statali che esse abbiano assunto e in funzione della garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali in tutto il territorio spagnolo.

2. Al fine di correggere squilibri economici territoriali e rendere effettivo il principio di solidarietà si costituisce un fondo di compensazione destinato a spese di investimenti, le cui risorse devono essere distribuite alle Cortes Generales tra le Comunità Autonome e le Province, a seconda dei casi".

Il primo comma, dunque, prevede un tipo di trasferimenti volto al raggiungimento di un livello minimo nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali in tutto il territorio spagnolo, potendo in tal senso essere erogata a ciascuna Comunità una sovvenzione condizionata al raggiungimento di questo obiettivo direttamente dallo Stato.

Il secondo comma, invece, istituisce un Fondo di compensazione orientato a correggere gli squilibri economici territoriali.

I commi in questione sono portatori di due istanze differenti.

Con riguardo al primo la previsione del parametro rappresentato dal livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici essenziali ha aperto un ampio dibattito nell'ordinamento spagnolo.

La norma costituzionale non specifica il concetto di servizio pubblico essenziale, occorrendo per la sua comprensione far riferimento a quelle prestazioni pubbliche la cui assenza o insufficienza si traduca in una perdita concreta di benessere in quanto mina il soddisfacimento di bisogni sociali fondamentali.

Invero, come rilevato anche dalla dottrina[192], l'impiego di trasferimenti per la riduzione del divario nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali si è progressivamente trasformato, da correttivo di casi eccezionali, in un aiuto o in una dotazione complementare delle risorse ordinarie dal carattere generale e condizionante.

Per comprendere cosa si intende per *livello minimo*, è necessario un rinvio alla legge organica[193], che lo definisce come "il livello medio delle prestazioni dei servizi pubblici in questione nel Paese".

In altri termini, nel caso in cui una CA non riuscisse ad assicurare un *livello minimo* nella prestazione di un servizio pubblico fondamentale, verrà ad essa attribuita una sovvenzione condizionata al raggiungimento degli obiettivi.

Sebbene la LOFCA non sia intervenuta direttamente sulla questione, la disciplina in materia solidaristica è stata ampliata dall'Accordo 1/96 nei punti sesto e settimo.

In particolare, il punto sesto affida ad un Gruppo di lavoro il compito di integrare i criteri per trasferire le risorse alle CCAA sanciti dall'articolo 15 LOFCA.

Specificando i criteri per l'erogazione dei fondi, la finalità perseguita è quella di riportare lo strumento solidaristico rappresentato dal trasferimento di risorse al suo carattere di risorsa transitoria e straordinaria volta a compensare gli squilibri nella prestazione di servizi pubblici essenziali provenienti dai finanziamenti ordinari[194].

Secondo alcuni commentatori, i trasferimenti non dovrebbero assicurare l'uniformità totale dei servizi nel territorio spagnolo ma innescare una relazione diretta tra i servizi forniti e l'imposizione tributaria in ciascuna Regione, conformemente al principio autonomistico[195], dal momento che il principio di

---

[192] Cfr., al riguardo, LAMPREAVE PEREZ, *Articulo 158*, in *Commentario a las Leyes Politica*, p. 565, ss.
[193] Cfr., art. 15 della LOFCA n. 3/1996.
[194] Cfr., in tal senso, Accordo 1/96, n. 6 "*Assignaciones de nivelaciòn de los servicios publicos fundamentales*", 1273.
[195] Cfr., J.L. GARCIA – E. GIRON REGUERA, *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiaciòn autonomica*, in Revista Espanola de Derecho Costitucional, n. 51, 1997, p. 153.

eguaglianza tra i cittadini spagnoli non significa totale uniformità fiscale su tutto il territorio nazionale che sarebbe incompatibile con l'autonomia finanziaria[196].

La questione dei livelli essenziali di assistenza e della loro interpretazione riduttiva da parte della dottrina ha generato un vivace dibattito in merito alla possibilità di conciliare l'assetto delle relazioni finanziarie in chiave maggiormente competitiva ed il principio di eguaglianza, dal momento che l'autonomia impositiva può provocare ulteriori divari tra Comunità e conseguenti sperequazioni economiche e sociali.

Come si è prima anticipato, un'altra forma di perequazione è rappresentata dal Fondo di compensazione territoriale, previsto dall'articolo 158, secondo comma, della Costituzione.

Il Fondo in questione, elaborato dall'Accordo tra Stato e CCAA del 1996 sottostante alla legge n. 3/1996, è orientato a contenere le disparità economiche tra le Comunità che, in ogni caso, non può superare il 10% in termini di differenziazione.

L'Accordo, infatti, fissa un tetto minimo di risorse di cui ogni CA deve disporre e che per il quinquennio 1997 è stato previsto come non inferiore al 90% delle risorse delle CCAA considerate complessivamente.

La previsione di un tetto percentuale minimo di fondi di cui ogni Comunità deve beneficiare rappresenta una importante innovazione nel modello redistributivo, dal momento che introduce un elemento di chiarezza sull'entità delle risorse delle CCAA.

---

[196] *Ibidem.*

5.4 Considerazioni conclusive.

Il dibattito spagnolo, diversamente da quello italiano, che ha trovato modo di esprimersi sul tema del federalismo fiscale a causa delle ultime novità legislative (al fine di dare attuazione legislativa, sia pure tardiva, all'articolo 119 della Costituzione), parte da premesse del tutto diverse, essendo chiamato a rispondere a pulsioni nazionalistiche - e talora sovranistiche - di alcuni suoi territori, fra cui sono da ricordare il Paese Basco e la stessa Catalogna.

Come si è detto, il regime di finanziamento delle Comunità autonome spagnole risulta già stabilito nel testo costituzionale del 1978 (articoli 156, 157 e 158), rispondendo a tre fondamentali principi (uguaglianza, solidarietà interregionale, coordinamento con la finanza dello Stato), con una formulazione in gran parte mutuata dal legislatore italiano all'atto del processo di revisione costituzionale del 2001, rinviandosi, in ogni caso, al legislatore ordinario per la relativa implementazione.

Una implementazione che, anche in Spagna come in Italia, era avvenuta in modo tardivo rispetto alla previsione costituzionale, con la Legge Organica sul Finanziamento delle Comunità Autonome, n. 8/1980.

L'interesse maggiore dal punto di vista della comparazione con altri sistemi a regionalismo forte, come quello spagnolo, risiede soprattutto nella disciplina prevista per il Fondo di Compensazione Interterritoriale (previsto dalla Costituzione spagnola all'articolo 158.2 e dall'articolo 16 della LOFCA, che ne disciplina il funzionamento), mentre, per quanto riguarda l'Ordinamento italiano, l'articolo 119, comma 3, della Costituzione, prevede che "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per territori con minore capacità fiscale per abitante".

In entrambe le esperienze, alla luce dei rispettivi testi costituzionali, il riparto del fondo perequativo è, in ogni caso, rimesso al legislatore ordinario[197] sulla base di

[197] Con le conseguenze, facilmente intuibili, legate alla precarietà delle relative maggioranze parlamentari.

una negoziazione – prevalentemente politica – svolta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e che pertanto risulterà, proprio per tali ragioni, difficilmente giustiziabile innanzi alla Corte Costituzionale.

Può comunque risultare utile, al riguardo, ricordare come il Tribunale Costituzionale spagnolo ha avuto modo di sottolineare finora come il Fondo compensativo costituisca un ineludibile, ancorché non esclusivo, strumento di solidarietà volto a rendere effettivo lo stesso principio solidaristico.

L'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali spagnole in materia, infatti, stabilisce la natura statale (artt. 2, 138.1, 156.1 e 158) del sistema tributario e contabile, rivestendo il fondo perequativo una mera natura 'aggiuntiva'.

Una lettura, quest'ultima, che può cogliersi nella stessa previsione del novellato art. 159 della Costituzione italiana, la quale – nel disporre che le risorse derivanti dalle previsioni di cui ai commi 1 e 2 della stessa disposizione costituzionale "consentono ai Comuni, alle province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" – deve leggersi unitamente a quanto attribuito in materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ("sistema tributario e contabile dello Stato"; "perequazione delle risorse finanziarie") e alla competenza concorrente delle Regioni ("armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario … salva la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato").

In tale quadro comparativo e di confronto con il sistema italiano, non è mancato in dottrina chi ha evidenziato[198] come l'esperienza spagnola in tema di finanziamento delle Comunità Autonome sembri ispirarsi a forme di regionalismo (anche fortemente) asimmetriche, che appaiono del tutto discutibili nel loro attentare al principio di eguaglianza e a quello solidaristico.

In tema di riforma degli statuti delle Comunità autonome in Spagna, la dottrina costituzionale spagnola[199] appare molto divisa ma, più che la stessa, è proprio su uno

---

[198] Cfr. S. GAMBINO, *Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli Statuti in Spagna ed in Italia,* in www.federalismi.it., n. 17/2008, p. 4.

[199] Cfr., *ex multis*, R. BLANCO VALDÈS, *La seconda decentralizzazione spagnola : fra riforma confederale e stato possibile*, in www.federalismi.it., n. 17/2008; F. BALAGUER CALLEJÒN, *La riforma dello Statuto*

dei nodi irrisolti da tali riforme che appare combattuto lo stesso *Tribunal Constitucional* che, dovendosi pronunciare da oltre un anno e mezzo su un conflitto sollevato dal *Defensor del pueblo* relativamente a più di cento disposizioni dello Statuto catalano nel testo approvato dalle *Cortes Generales*), ancora non riesce a farlo, mentre sul punto si registrano anche interventi politici di in equivoco (e, ovviamente, discusso) sostegno al testo dello Statuto catalano[200].

In conclusione, se le rivendicazioni sovranistiche-confederalistiche intentate (fin qui senza successo e comunque con la presenza di un terrorismo di matrice etnica) dalla minoranza presente all'interno del Paese Basco costituiscono una vero e proprio tentativo di fuga dall'alveo nazionale, motivato da pretese ragioni identitarie, più pericolose, nel fondo, appaiono le decisioni relative alla negoziazione bilaterale nella disciplina della materia fiscale della Catalogna, in qualche modo 'imposte' allo Stato spagnolo.

Una pretesa, quest'ultima, che rischia di portare ad una vera e propria esplosione nazionalistica dell'intero sistema territoriale spagnolo, senza che lo stesso Tribunale Costituzionale e la Carta costituzionale possano far molto per impedirlo.

---

di autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo, in www.federalismi.it., n. 17/2008; J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Lo Statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna*, in www.federalismi.it., n. 17/2008.

[200] Sia in tema di forma di governo che con riguardo alla legittimità delle norma allocate nei preamboli degli statuti, ovvero in quelle parti degli stessi destinate a stabilire i principi fondamentali di ispirazione, in senso contrario, il Giudice delle Leggi italiano ha opposto limiti del tutto invalicabili agli statuti regionali. Nel primo caso, arricchendo la motivazione della sua giurisprudenza in tema di organizzazione politica del governo regionale con la previsione del vincolo dell'"armonia con la Costituzione" (avente, forse, un significato più pregnante del mero "rispetto" della Costituzione, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione) e successivamente aggiungendovi il vincolo dello "spirito" della Costituzione. In tal modo - con la previsione di "norme programmatiche" e della disciplina statutaria dei diritti - la Corte Costituzionale ha negato ogni possibile ipotesi di riconoscimento alle Regioni di ambiti assimilabili a quelli propri delle Costituzioni. Con specifico riferimento a tale ultima rivendicazione di ambiti normativi da parte regionale, la Corte ha affermato che "anche se materialmente inserite in un atto-fonte (Statuto regionale), non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica (a tali norme programmatiche), in quanto si collocano alla stregua dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto … tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle cd. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono state generalmente riconosciute non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione di norme vigenti (Cfr., Corte Cost., sent. n. 378/2004).

5.5 Il federalismo fiscale nella Repubblica federale tedesca: premesse.

L'analisi del federalismo tedesco può essere ricostruita efficacemente sotto vari punti di vista: quello dell'evoluzione della disciplina della c.d. "Costituzione economica" è particolarmente utile, in quanto evidenzia con chiarezza quali problematiche hanno interessato e continuano ad interessare l'ordinamento della RFT nel tempo.

I tre obiettivi che l'assetto federale tedesco ha sempre cercato di tenere insieme sono ardui: l'efficienza nella raccolta e distribuzione delle finanze pubbliche, il rispetto del principio di responsabilità ai vari livelli di decisione politica, e la conservazione di uno *standard* minimo nazionale di qualità dei servizi pubblici erogati da Stato centrale, enti sub-statuali ed organi di governo locali.

Il compito risultava complesso già nei primi decenni della *Bundesrepublik*, ma si è reso ancor di più difficile realizzazione a seguito della Riunificazione delle due Germanie nel 1990.

In questo modo, infatti, sono sorte esigenze di perequazione tra realtà assolutamente differenti sul piano sociale, economico ed occupazionale, rispetto alle quali il tradizionale modello di federalismo cooperativo tedesco ha mostrato di avere grandi difficoltà di tenuta.

Non a caso, tutti i tentativi di riorganizzazione della ripartizione di competenze tra Stato centrale ed enti sub-statuali hanno avuto uno dei punti di maggiore contrapposizione proprio nella gestione e ripartizione delle risorse finanziarie.

Il federalismo tedesco sta dunque ripensando gli stessi principi alla base della sua specifica natura, in un processo di adeguamento tutt'altro che concluso ed il cui punto di approdo è ancora ben lungi dall'essere definito e estremamente complesso nella sua gestione.

Ne è una prova la circostanza che nell'ultimo ambizioso tentativo di rinnovare la regolamentazione dell'assetto federale, le istituzioni tedesche siano riuscite, sia pure con grande fatica, a raggiungere un'intesa sull'organizzazione generale del federalismo

della RFT scegliendo nel contempo di stralciare i temi della citata Costituzione economica, per la quale si è avviata una seconda, specifica fase di riforma non ancora conclusa a poche settimane dalla conclusione della XVI Legislatura, iniziata nel 2005[201].

[201] Il riferimento è a quelle che in gergo sono state definite *Föderalismuskommission I* e *II*: due commissioni bicamerali molto differenti per materia, composizione e modalità operative. La prima ha faticosamente concluso i propri lavori solo nel luglio 2006, dopo che nel settembre precedente le elezioni parlamentari anticipate avevano portato al Governo, per la seconda volta nella storia della RFT, una Grande Coalizione CDU/CSU-SPD, capace di disporre di quell'ampia maggioranza di voti al Bundestag necessaria per procedere alla modifica delle norme della Legge Fondamentale relative all'assetto federale del Paese: cfr. in dottrina, *ex multis*, W. KLUTH (Hrsg.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden, Nomos 2007.
La seconda tranche di lavori (*Föderalismuskommission II*) si è conclusa nei primi giorni di Marzo 2009, quando la commissione in oggetto ha prodotto un rapporto finale riassuntivo delle deliberazioni raggiunte in quella sede, disponibile con il titolo di "*Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundersat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*" (cfr., al riguardo, il sito del Bundestag, all'indirizzo http://www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs174.pdf).

5.6 Assetto federale e Costituzione economica in Germania.

Uno degli elementi caratteristici del federalismo in Germania è sempre stato il bisogno di creare, a livello formale o informale, momenti di coordinamento tra Federazione, *Länder* ed enti locali anche al di là di quanto ufficialmente disposto sul piano normativo.

L'esperienza tedesca, tuttavia, non sembra rispondere sempre ad esigenze di coerenza, registrandosi, ad esempio, la presenza di una consistente quota di competenze affidate alla Federazione i cui effetti vengono esperiti a livello nazionale, accanto ad una serie di materie curate dalle amministrazioni comunali i cui effetti si sostanziano direttamente a livello locale, il cui finanziamento tuttavia è ottenibile solamente con un considerevole sostegno economico dall'alto; ciò che sembra mancare sono le competenze "naturalmente" attribuite e immediatamente efficaci al livello di Länder[202] mentre, come è noto, la Legge Fondamentale aveva originariamente approntato un consistente catalogo di competenze concorrenti, per il cui adempimento erano in via di principio chiamate in causa sia l'amministrazione nazionale che quelle statali.

Come spesso accade, tuttavia, l'evoluzione materiale della disciplina costituzionale ha disegnato nel tempo uno scenario alquanto differente da quello prospettato nel dettato costituzionale: fin dai tardi anni '60, infatti, si è assistito ad un graduale processo di accentramento nel settore del federalismo "concorrente".

Da un lato, infatti, i compiti co-gestiti hanno in buona parte sostituito quelli che in precedenza erano mansioni riservate specificamente ai Länder; dall'altro, soprattutto, si è registrata un'evoluzione della cosiddetta Legislazione concorrente, che ha acquisito competenze originariamente statuali, trasformando da eccezione in regola la possibilità che il Legislatore federale intervenisse a regolamentare materie su cui sulla carta avrebbero dovuto deliberare i soli Parlamenti regionali.

---

[202] Cfr., H. ZIMMERMANN, *Die Finanzierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden 2008, p. 11.

Il fenomeno in questione non ha solamente ridisegnato le modalità di funzionamento del federalismo tedesco, ma – come è ovvio – influisce anche sul rapporto tra processo decisionale, responsabilità politica e finanziamento delle competenze tra Centro e periferia.

Un secondo problema per il tema in esame è rappresentato dalla possibilità per Federazione e Länder di attribuire mansioni per l'adempimento delle rispettive competenze: destinatari di tali provvedimenti sono di norma i Comuni, che però, a differenza dei Länder, non godono di una sede di rappresentanza dei propri interessi a livello federale che possa eventualmente arrestare decisioni ritenute svantaggiose per le esigenze del proprio livello amministrativo.

Altro elemento di assoluto rilievo è la previsione del cd. Principio di Connessità (*Konnexitätsprinzip*), con cui si collega la competenza di spesa alla titolarità della funzione svolta: in altre parole, ogni livello della Pubblica Amministrazione deve possedere le risorse finanziarie per far fronte alle spese che le funzioni di cui è titolare necessitano.

La norma di riferimento in materia è l'articolo 104 della Legge Fondamentale, che stabilisce che il *Bund* e i *Lander* sopportino separatamente le spese relative ai loro compiti, fatte salve però le diverse disposizioni previste dalla stessa Legge fondamentale[203].

Il principio in questione mira a porre rimedio all'abitudine alquanto diffusa di delegare compiti ad un certo livello amministrativo senza dotarlo dei necessari mezzi finanziari: il problema fu risolto in un secondo momento attraverso le cosiddette "Clausole di Connessità", con cui sia i rapporti tra Comuni e Länder di appartenenza,

---

[203] Ed in effetti la LF prevede una serie di compiti e finanziamenti comuni, anche se questi ultimi sono stati in realtà drasticamente ridotti dalla riforma del 2006 (art. 91a, c. 1), che ha introdotto criteri più rigorosi per la concessione di aiuti finanziari del *Bund* ai *Lander* (art. 104b), al fine di evitare il fenomeno delle "briglie d'oro", cioè la possibilità che il *Bund* attraverso appositi interventi di favore influenzi la posizione dei *Lander* nel *Bundesrat*. I finanziamenti federali sono espressamente proibiti nelle materie di competenza esclusiva dei *Lander*. Sul punto, cfr. J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto,* in www.federalismi.it, n. 15/2006, *passim*.

sia tra enti locali e Federazione vengono chiariti, a cui recentemente si è aggiunta una specifica disposizione prevista nella riforma della *Föderalismuskommission I*[204].

Il successivo articolo 105 della Legge Fondamentale s'incarica di disciplinare il potere normativo in materia d'imposte distinguendo quello esclusivo del Bund, quello concorrente e quello affidato in via esclusiva ai Lander[205].

Invero, riguardo alle fonti di entrata della finanza pubblica, è necessario precisare che, sebbene di norma ad essere chiamate in causa siano in primo luogo le imposte, è vero che nel modello federale tedesco un certo spazio sia lasciato anche a tariffe, contributi e redditi da lavoro, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo preponderante per la copertura dei costi inseriti nei bilanci comunali.

D'altro canto, l'entità complessiva dell'imposizione fiscale congiunta nella Germania attuale si attesta intorno al 75 per cento delle entrate totali delle casse pubbliche[206]: un fenomeno che può assumere valenze sia positive che negative.

Da un lato, infatti, una situazione del genere permette di distribuire su più livelli le conseguenze delle variazioni di gettito che una determinata imposta può subire in un determinato momento storico, e quindi contenendone l'impatto per ogni singolo ambito amministrativo – ciò che non sarebbe possibile laddove una certa imposta fosse indirizzata al solo finanziamento di una prestazione erogata in via esclusiva, ad es., dai Länder o dai Comuni; dall'altro, tuttavia, anche per le imposte congiunte la competenza legislativa risiede di norma a livello federale, rispetto alla quale enti statali e locali hanno ben poche possibilità di intervenire a fissare l'aliquota che andrebbe destinata ai rispettivi bilanci per ciascuna imposta di tale categoria.

In materia tributaria, come parzialmente anticipato, la competenza legislativa in materia tributaria è attribuita prevalentemente alla Federazione, al fine di poter garantire un'uniformità nella legislazione fiscale sul piano federale.

---

[204] Per una recente ricostruzione dell'evoluzione normativa relativa al *Konnexitätsprinzip* cfr., da ultimi, A. RÖHL, *Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung*, Peter Lang, Frankfurt 2006, *passim*; N. Hermes, *Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise*, Verlag Dr. Kovac, Hamburh, 2007, *passim*.

[205] Quest'ultimo è stato ampliato dalla riforma costituzionale del 2006, con l'attribuzione ai *Lander* del potere di definizione dell'aliquota della tassa sull'acquisto dei terreni.

[206] Cfr., H. ZIMMERMANN/K.-D., HENKE, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, Franz Vahlen Verlag, München 2006, p. 209.

In realtà, d'altro canto, nei fatti la Federazione utilizza questa competenza in maniera "concorrente", facendo ricorso a leggi che prevedono il consenso del Bundesrat ed in tal modo assicurando il coinvolgimento dei Länder, per le imposte che in tutto o in parte spettano alla Federazione, con l'eccezione di dazi e monopoli fiscali.

I Länder hanno invece una competenza legislativa esclusiva in materia fiscale piuttosto limitata, relativa alle sole imposte locali di consumo e di lusso.

Volendo tentare una ricognizione puntuale per la materia in oggetto, i principi di riferimento in materia sono quindi:

- **Accentramento** della competenza legislativa in materia fiscale presso la Federazione, con l'obbiettivo di garantire unità giuridica ed economica e condizioni di vita unitarie equiparabili su tutto il territorio federale), come del resto esplicitamente richiesto dalla Legge Fondamentale che, al riguardo, con l'articolo 106 prevede espressamente che "i fabbisogni della Federazione e dei Länder devono essere contemperati reciprocamente in modo da ottenerne un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale";
- **Cooperazione** tra Federazione e Länder nella gestione delle politiche fiscali attraverso vari strumenti:
  a) ruolo della Camera rappresentativa dei Länder (*Bundesrat*), il cui assenso è necessario per l'approvazione della legislazione federale in materia finanziaria – specialmente per la definizione delle quote di ripartizione del gettito proveniente dall'Imposta sul Valore Aggiunto;
  b) Consiglio di pianificazione finanziaria (*Finanzplanungsrat*[207]), un organo di coordinamento e consultazione, che si composto dal Ministro Federale

[207] Il Consiglio è disciplinato dall'articolo 51 della Legge tedesca sui principi di bilancio *(Haushaltsgrundsatzegesetz)* e ha funzioni di coordinamento delle finanze della Federazione *(Bund)*, degli Stati *(Lander),* dei Comuni *(Gemeinden)* e delle Unioni di Comuni *(Gemeindeverbande).* I pareri del Consiglio, formalmente non vincolanti, hanno acquistato un grande rilievo nei dibattiti parlamentari e presso le istituzioni europee. Nel 2002, per affrontare la questione del deficit e dare maggiore stabilità al sistema, il ruolo del *Finanzplanungsrat* è stato rafforzato ed è stato concluso un accordo tra

delle Finanze, che lo presiede, dell'Economia, dai Ministri delle Finanze dei Länder e da quattro rappresentanti dei Comuni e delle Unioni di Comuni, più un membro della Banca Centrale federale (*Deutsche Bundesbank*) senza diritto di voto;

c) affidamento ai Länder dei compiti di accertamento e riscossione dei tributi sul territorio;

– **Ripartizione dei gettiti di imposta** come strumento di garanzia dell'autonomia finanziaria dei vari livelli della Pubblica Amministrazione, tenendo nel contempo anche conto delle necessità di uniformità delle condizioni di vita di cui al citato articolo 106 LF.

Federazione, *Lander* e Comuni per la definizione di una sorta di patto di stabilità interno. In caso di mancato rispetto del patto il Consiglio può emanare richiami e raccomandazioni. A esso si affianca una Commissione per il debito pubblico che coordina l'emissione di debito dei vari livelli di governo.

5.7 La perequazione.

Dopo quelli relativi alle entrate e alle spese, il terzo capitolo della Costituzione finanziaria, è espressamente dedicato alla disciplina del riparto del gettito raccolto e delle misure della perequazione, che rappresentano il punto centrale del federalismo fiscale[208].

La Costituzione prevede due diverse forme di perequazione, una verticale (ripartizione delle risorse finanziarie tra Federazione e Länder), attuata ai sensi dell'articolo 106 LF, ed una orizzontale (trasferimenti da Länder facoltosi a Länder bisognosi), disciplinata dall'articolo 107 LF.

Il Tribunale costituzionale tedesco ha chiarito che il meccanismo di perequazione deve funzionare nel modo seguente: prima si determina l'ammontare complessivo delle entrate tra Federazione da una parte e l'insieme dei *Lander* dall'altra (articolo 106, c. 1-3 LF), poi si distribuiscono le quote ai *Lander* secondo il criterio dell'articolo 107, c. 1 LF, infine si deve proseguire con la correzione delle dotazioni conseguite per garantire l'autonomia nell'ambito del principio solidaristico[209]. Per il giudice tedesco la perequazione deve avere come finalità non l'eguaglianza finanziaria ma la riduzione delle diverse capacità fiscali dei *Lander*.

L'intervento della giurisprudenza costituzionale è dovuto al fatto che lo strumento della perequazione finanziaria è quello che, nell'ambito della *Finanzverfassung* della RFT, suscita le maggiori controversie: il tema è, infatti, oggetto di dibattito alquanto acceso da alcuni anni a questa parte sia nella sua accezione verticale che – soprattutto - orizzontale.

In realtà, l'entità assoluta dei trasferimenti perequativi a carico degli Stati membri della RFT risulta piuttosto contenuta, attestandosi ad es. a 7 miliardi di Euro per l'anno finanziario 2006, pari ad appena lo 0,3% del PIL tedesco.

A ciò si aggiunga che la perequazione finanziaria in senso stretto – quella realizzata attraverso i trasferimenti orizzontali tra Länder – nasce soprattutto come

---

[208] Cfr. J. WIELAND, *Problemi del federalismo fiscale*, in Le Regioni, 2/2000, p. 389 ss.; V. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania*, Egea, Milano 2005, p. 10.
[209] Cfr., sent. del 27 maggio 1992.

strumento di intervento economico a sostegno dei cd. "Nuovi Länder", quelli entrati a far parte della *Bundesrepublik* a seguito della Riunificazione del 1990: in via di principio, lo strumento in questione dovrebbe cessare di essere utilizzato, nelle forme previste al momento, nel 2019, termine entro il quale, evidentemente, il sistema ritiene che l'assetto socio-economico degli Stati orientali dovrebbe essersi sufficientemente attestato sugli *standard* occidentali, compensando gli straordinari squilibri esistenti nel 1990 nei territori delle due Germanie.

Al riguardo viene sottolineato già ora come tale previsione, con tutta probabilità, rischia di rivelarsi troppo ottimistica: le disparità in questione, dunque, sarebbero talmente elevate da rendere alquanto improbabile che nel termine indicato si possa immaginarne un loro completo azzeramento, rendendo pertanto già oggi necessario interrogarsi dove una possibile evoluzione in senso competitivo dell'assetto federale tedesco, notoriamente caratterizzato da un approccio prettamente cooperativo, possa condurre il sistema-paese della nazione tedesca[210].

Per ciò che riguarda la perequazione finanziaria in senso verticale, il principio-base seguito in materia è quello di assicurare un livello di entrate a Federazione e Länder che consenta loro si svolgere adeguatamente le funzioni istituzionali di loro competenza: l'obiettivo che si mira a conseguire è quello di una efficace combinazione tra autosufficienza economica e responsabilità autonoma per ciascun livello della Pubblica Amministrazione.

Il principale strumento utilizzato allo scopo è quello della distribuzione tra Stato centrale, enti sub-statuali e locali delle risorse provenienti dal gettito fiscale di tre imposte congiunte, ovvero IRPEF, IRPEG ed IVA.

In sintesi, la ripartizione verticale delle risorse fiscali congiunte avviene secondo i criteri riassunti nella seguente tabella:

[210] H. ZIMMERMANN, *Die Finanzierung des deutschen Föderalismus, cit.*, p. 22, nota 2.

Tabella 2: Ripartizione delle imposte condivise (%)

Imposta	Federazione	Länder	Comuni
IRPEF	42,5	42,5	15
IRPEG	50	50	-
IVA	50,5*	49.5	-

* più un contributo di € 1.322.722.200 proveniente dalla quota di IVA spettante ai Länder.

Come è facile evincere dal raffronto numerico, la distribuzione del gettito fiscale sul piano verticale riguarda quasi esclusivamente Federazione e Länder, in conformità con quanto disposto dal più volte citato articolo 106 LF, mentre ai Comuni è riservato un ruolo alquanto marginale.

Per quel che concerne, invece, la perequazione tra Länder (perequazione finanziaria orizzontale), la disciplina fondamentale è quella stabilita dall'articolo 107 della Legge Fondamentale, norma alquanto articolata[211] in quanto volta a garantire alcuni principi cardine. Tra questi, in primo luogo, l'assicurazione che le differenti capacità finanziarie dei singoli Länder vengano adeguatamente compensate attraverso un sistema di conguagli destinati a incrementare le entrate dei *Lander* con minore capacità finanziaria *(Finankraft)*, imponendo nel contempo alla legge ordinaria di stabilire i presupposti per le richieste presentate dai Länder aventi diritto al conguaglio stesso, e per gli obblighi di pagamento di contributi per i Länder che

[211] Testualmente, l'art. 107 LF recita:
(1) "L'ammontare delle imposte sui terreni e la parte di spettanza dei Länder sull'ammontare delle imposte sull'entrata e sulle società spettano ai singoli Länder nella misura in cui le imposte vengono riscosse dalle autorità finanziarie nel loro territorio (entrate locali). Con legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, sono adottate disposizioni di dettaglio per la limitazione, così come per l'ampiezza e il modo della ripartizione delle entrate locali. La legge federale può dettare disposizioni anche sull'ampiezza e sulla ripartizione dell'ammontare locale di altre imposte. La parte di spettanza dei Länder sull'ammontare dell'imposta sul giro d'affari è stabilito per ciascuno di essi in proporzione alla rispettiva popolazione,. Una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, può stabilire per una parte, non superiore ad un quarto della parte spettante ai Länder, delle quote di integrazione a favore di quei Länder i cui introiti per le imposte sui terreni, sulle entrate e sulle società, pro capite, siano inferiori alla media degli altri Länder.
(2) La legge deve garantire un opportuno conguaglio della diversa capacità finanziaria dei Länder; in questa prospettiva sono da considerare la capacità e i fabbisogni finanziari dei Comuni (e dei Consorzi di Comuni). I presupposti per le pretese di conguaglio da parte dei Länder che ne hanno il diritto e gli obblighi di conguaglio da parte dei Länder che debbono prestarlo, così come la misura e l'ammontare dei conguagli stessi, devono essere determinati dalla legge. La legge può stabilire anche che la Federazione, con propri mezzi, attribuisca ai Länder con minore capacità economica delle

risultano tenuti a versarli, nonché dei criteri necessari per l'individuazione dell'ammontare delle prestazioni di conguaglio (art. 107 II LF).

La ripartizione di IRPEF e IRPEG tra i singoli Länder si effettua in base al gettito di tali imposte effettivamente riscosso sul territorio di ciascun Land: pertanto, ogni Land detrae dal gettito fiscale di IRPEF e IRPEG raccolto sul proprio territorio la quota che spetta alla Federazione e trattiene il resto, aggiungendo i proventi derivati dalle imposte esclusive statali.

Per l'IVA la quota che spetta al singolo Land, invece, non dipende dalla quota di gettito fiscale raccolto sul territorio, ma dal numero di abitanti di ciascun Land: non viene considerata la semplice produzione locale del gettito fiscale dei Länder (come per IRPEF e IRPEG), in quanto l'IVA – come in Italia - è riscossa per sostituto d'imposta e dunque non dipende dalla residenza geografica del consumatore finale, ma dal luogo in cui viene prodotto il valore aggiunto oggetto dell'imposta[212].

Un contributo particolarmente degno di nota, sulla materia, è venuto da parte del Tribunale Costituzionale federale[213], che ha avuto modo di specificare che la suddivisione verticale dell'IVA tra Stato centrale e stati membri vada realizzata secondo il principio di assicurazione della copertura delle rispettive spese necessarie (*Deckungsquotenprinzip*), in modo tale che le entrate correnti (unitamente alla spettante parte di IVA)
consentano di coprire nella stessa misura le spese necessarie di Federazione e Länder, come stabilito dal cd. *Maßstäbegesetz*[214].

Sul piano quantitativo, si rileva un aumento della quota di IVA ai Länder, passata dal 30% nel 1996 al 49,5% nel 2005.

---

assegnazioni per la copertura supplementare del loro generale fabbisogno finanziario (assegnazioni supplementari)".

[212] Cfr., V. LOSCO, *Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione*, in Le Regioni, 6/2005, nota 21. Osserva l'Autrice che "mentre la suddivisione regionale delle due imposte sul reddito ha come obiettivo principale quello di aumentare la capacità di spesa degli enti territoriali dotati di un'autonomia impositiva sufficiente a coprire i fabbisogni, il riparto interregionale dell'IVA, insieme al fine di integrare le risorse degli enti territoriali, si prefigge anche l'obiettivo di livellare le capacità fiscali pro capite tra enti dello stesso livello di governo".

[213] Cfr. BVerfGE 101, 158 dell'11/11/1999.

[214] Cfr., in particolare, l'art. 4 I del *Maßstäbegesetz* (MaßstG – 9/9/2001, BGBl. I p. 2302), la legge approvata in reazione alla citata decisione del *Bundesverfassungsgericht*.

La principale norma di riferimento in materia è la Legge di Perequazione finanziaria[215] che, nel 2005, ha innovato la materia stabilendo che la ripartizione verticale dell'IVA debba essere effettuata attribuendone il 50,5% alla Federazione ed il 49,5% ai Länder.

Questa suddivisione sostanzialmente equanime incontra un'eccezione nella speciale attribuzione di € 1.322.722.000 alla Federazione, aggiunta al gettito di IVA suindicato, rispetto ad una corrispondente decurtazione dei fondi destinati ai Länder: non si tratta, tuttavia, di un mero spostamento di risorse a favore dello Stato centrale, quanto piuttosto un parziale riequilibrio per l'uscita dei Länder dal finanziamento dello speciale fondo *Deutsche Einheit*, istituito nel 1990 per favorire l'integrazione economica della Germania unificata, passato a totale carico delle casse federali dal 1° gennaio 2005[216].

Inoltre, per un ammontare che non può superare il 25% del gettito di IVA spettante al Land, possono essere attribuite quote integrative ai Länder che percepiscono entrate tributarie inferiori alla media nazionale di IVA raccolta per abitante.

Con la riforma del *Finanzausgleichsgesetz* del 2005, inoltre, è stato stabilito che l'entità del trasferimento aggiuntivo venga stabilita in base alla differenza tra la capacità contributiva del Land e la capacità contributiva media nazionale, con uno scarto che oscilla tra il 95% ed i 60% di questa differenza a seconda della capacità contributiva di ciascun Land.

La determinazione delle quote di IVA tra i vari Länder viene rinegoziata ogni anno tra Federazione e Länder, e costituisce appunto l'elemento di maggiore flessibilità nel sistema di distribuzione delle risorse economiche tra centro e periferia[217]: effetto complessivo di questo sistema è quello di fornire anche ai Länder

---

[215] *Finanzausgleichsgesetz* (FAG – 20/12/2001, BGBl. I p. 3955, 3956).

[216] Così stabilito dall'art. 8 del *Solidarpaktsfortführungsgesetz* (SFG – 20/12/2001, BGBl. I p. 3955). Cfr., sul punto, V. LOSCO, Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione, cit., (nota 7), p. 1107.

[217] Cfr., A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in Quaderni Costituzionali, 1/1999, pp. 31-115 (104). L'Autore individua nelle modalità di distribuzione dell'IVA il principale elemento di dinamicità della *Finanzverfassung* tedesca,

meno provvisti di risorse fiscali proprie degli strumenti necessari per far fronte alle proprie mansioni, dotandoli di risorse che fino al 1993 potevano arrivare a coprire fino al 95% del loro fabbisogno finanziario: con la riforma del 2005 questo diritto non viene riconosciuto più in senso assoluto, dal momento che i Länder economicamente solidi non possono essere tenuti a compensare più del 72,5% del loro *surplus* (mentre nel 1993 quest'obbligo arrivava fino all'80%).

In sintesi, gli elementi attraverso i quali avviene il funzionamento concreto della perequazione finanziaria sono i seguenti:

1. Suddivisione ed integrazione dell'IVA (di cui si è ampiamente detto in questo paragrafo);
2. Perequazione orizzontale tra Länder, processo in quattro passi: *a)* individuazione della capacità finanziaria di ogni Land; *b)* consistenza demografica di ogni Land[218]; *c)* applicazione di un indice di perequazione (viene calcolata la capacità di entrata media di tutti i Länder, moltiplicata per il numero di residenti per il Land in questione, ponderato in base all'entità della popolazione[219]); *d)* trasferimento di risorse economiche dai Länder con bilancio in *surplus* a Länder con bilancio in deficit;
3. Trasferimenti federali integrativi per fabbisogni finanziari di particolare gravità (specialmente per i Länder dell'Est);
4. Compiti comuni (*Gemeinschaftsaufgaben*): si tratta di funzioni il cui adempimento viene finanziato con contributi erogati per il 50%-70% del totale dalla Federazione, a sostegno di programmi infrastrutturali, istruzione, gestione coste marittime (di fatto rientrano nel più generale elenco dei trasferimenti

---

garantendo una considerevole capacità di intervento sulle possibili sperequazioni nei rapporti tra Stato centrale e gli stati membri della RFT.

[218] Al riguardo, il Tribunale Costituzionale federale ha precisato che questo indice deve rilevare l'entità dei proventi statali nel loro importo *pro capite*, e non in termini assoluti, altrimenti ne risulterebbero avvantaggiati i Länder con la popolazione più numerosa: BVerfGE 72, 330 (400); BVerfGE 101, 158 (228). Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha statuito che il parametro della "capacità finanziaria" (*Finanzkraft*) debba intendersi in senso più ampio della cd. "capacità contributiva", in quanto non comprende solo il gettito tributario, ma anche ogni altra entrata finanziaria, quali i proventi delle tasse: cfr., BVerfGE 72, 330 (339 ss.); BVerfGE 86, 148 (214 e 216); BVerfGE 101, 158.

[219] Per le città-Stato tale ponderazione viene compensata dal fatto che l'entità della popolazione è ridotta, elevandolo dal 100% normale al 135%.

generali dalla Federazione ai Länder, visto il loro effetto esplicitamente perequativo)[220].

Gli effetti complessivi del processo di perequazione risultano ad ogni modo tutt'altro che trascurabili: come si vede nella successiva tabella 3, il dato risultante dall'attuazione delle misure appena descritte mostra una realtà in cui il dato *ante* e *post* perequazione presenta variazioni assolutamente rilevanti, segno che – malgrado tutte le problematicità segnalate – lo strumento perequativo (sia verticale che orizzontale) riesce comunque a produrre un riequilibrio considerevole rispetto alla disparità iniziale di risorse economiche esistenti tra i sedici Länder tedeschi.

Tabella 3: Effetti complessivi della perequazione finanziaria[221]

	Capacità fiscale per abitante nel Land più povero	**Capacità fiscale per abitante nel Land più ricco**
Prima della perequazione	29% della media nazionale	184,3% della media nazionale
Dopo la perequazione	99,5% della media nazionale	106% della media nazionale

[220] I *Gemeinschaftsausgaben* sono stati introdotti nel 1969 per favorire la collaborazione per la realizzazione di grandi infrastrutture ed opere pubbliche: col tempo si sono evoluti in un mezzo nelle mani per intervenire nelle attività dei Länder da parte della Federazione, che acquista poteri direttivi in cambio del cofinanziamento di progetti di largo respiro, con conseguente sofferenza del principio federale. E' significativo che la più diffusa dottrina ravvisi nella riforma del 1969 il momento in cui si è proceduto a realizzare compiutamente il federalismo cooperativo in Germania: secondo Wieland, ad es., "il federalismo cooperativo implica armonizzazione e coordinazione. Promuove l'uguaglianza piuttosto della diversità, l'integrazione invece della sussidiarietà, le decisioni congiunte al posto di quelle autonome. Il nuovo tipo di federalismo creato dalla riforma finanziaria del 1969 aumenta l'influenza della Federazione e riduce la portata di azioni indipendenti e di responsabilità autonome dei Länder". Cfr. J. WIELAND, *op cit.*, pp. 389-403 (397). Cfr., in proposito, anche S. OETER, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundestaatsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1998.

[221] Elaborazione sviluppata liberamente su dati forniti da T. BENEDIKTER, *Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. PFÖSTL (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Apes, Roma 2008, p. 129, (nota 6).

5.8 Problemi strutturali del federalismo fiscale in Germania.

Il varo della legge di revisione costituzionale, che ha rivisto i criteri di attribuzione della competenza normativa[222], è stato reso possibile dall'alleanza di governo tra i due maggiori partiti tedeschi, che avevano incluso la riforma federale tra gli obiettivi dell'accordo di coalizione sottoscritto nel novembre 2005.

Nel nuovo assetto costituzionale continuano ad essere sottoposte all'approvazione del Bundesrat le leggi federali sulle imposte i cui proventi spettano ai Länder o ai Comuni; inoltre, mentre nel vecchio testo il criterio per l'approvazione da parte del Bundesrat è l'attuazione da parte delle amministrazioni regionali, nel nuovo testo l'approvazione *è* prevista quando vi siano conseguenze finanziarie sui bilanci dei Länder (art. 104a, c. 4)[223].

L'approvazione a maggioranza assoluta del Bundesrat è necessaria per tutte le leggi che possono influenzare le finanze dei Länder (articoli 104a, c. 3-5; 107, c. 1; 108, c. 2, 4, 5; 109, c. 3, 4; 134; 135 della LF), oltre che per le leggi che incidono indirettamente sulle finanze, come quelle che riguardano i poteri amministrativi dei *Lander* (art. 84, commi 1, 5*;* art. 85 della LF); le leggi che riguardano i compiti comuni (art. 91a, comma 2 della LF); le leggi varate in uno stato di emergenza legislativa (articolo 81 della LF); le leggi per la modifica dei territori dei *Lander* (articolo 29, comma 7 della LF).

---

[222] La riforma ha distribuito tra *Bund* e *Lander* la legislazione-quadro, ha ridefinito quella concorrente, ha ridotto l'ambito di applicazione della clausola di necessità di cui all'art. 72, c. 2, ha indicato nuove materie di competenza esclusiva dei *Lander*. Per una prima analisi cfr. J. WOELK, *La nforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto,* cit.; A. ANZON, *La" modernizzazione" del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano,* ivi. A. DE PETRIS, *La nuova ripartizione di competenze fra Federazione e Lander nella riorganizzazione del sistema federale tedesco,* in *Federalismi. n. 15 del 2006;* D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno-luglio 2006),* in *www.issirfa.it*.

[223] Nel vecchio testo (art. 104a, c. 3) l'approvazione del *Bundesrat* era necessaria solo quando la legge federale ponesse a carico dei *Lander* almeno il 25% della spesa. Cfr., J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto,* cit.

Il sistema attuale, che cerca di contemperare le esigenze di unità con quelle di autonomia e di solidarietà, è il risultato di un adattamento continuo della Costituzione finanziaria alle mutate condizioni sociali ed economiche del Paese[224].

Nella prima fase di attuazione della Costituzione, dal 1949 al 1969, si era affermato un modello duale, fortemente voluto dalle forze alleate per garantire il nascente Stato federale.

La separazione tra entrate dei Länder e della Federazione è stata attenuata dapprima con la riforma del 1955, che ha stabilito una prima forma di compartecipazione fiscale dei Länder e della Federazione su alcune imposte e introdotto la possibilità per la Federazione di destinare contributi ai Länder in funzione perequativa, e poi con la riforma del 1969 (con la quale sono stati introdotti i 'Compiti Comuni'), che ha rafforzato il sistema di compartecipazione dei Länder alle imposte e ha regolato la perequazione orizzontale nei modi descritti in precedenza[225].

La riforma del 1969, giudicata positivamente dalla Corte di Karlsruhe[226], ha invero ricevuto più di una critica dai sostenitori del federalismo fiscale, i quali hanno denunciato l'eccessiva centralizzazione delle scelte finanziarie e la conseguente de-responsabilizzazione dei Länder.

Si è, infatti, sostenuto che la riforma in questione avrebbe attribuito alla Federazione inediti poteri direttivi rispetto a materie originariamente di competenza dei Länder grazie al nuovo regime di cofinanziamento venuto in tal modo ad instaurarsi[227].

In effetti, la prassi ha visto ampliare le attribuzioni del *Bund,* attraverso i poteri normativi, di indirizzo e di coordinamento, i numerosi progetti comuni e i forti intrecci politici tra livelli.

---

[224] Sull'evoluzione della costituzione finanziaria tedesca si vedano J. WIELAND, *Problemi del federalismo fiscale,* cit., 393 ss.; V. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania,* cit., 13 ss.; J. WOELK, *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore) competitività*, in V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, 2001, p. 187, ss.
[225] *Ibidem*, p. 395 ss.
[226] cfr. V. LOSCO, *Il federalismo fiscale in Germania,* cit., p. 97 ss.

L'estensione dei poteri normativi della Federazione è stata resa possibile grazie alla clausola contenuta nell'art. 72 LF, relativa al potere legislativo concorrente, secondo il quale la Federazione ha in questo ambito il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale.

Nei casi in cui il Bund ha avviato i progetti comuni, i Länder hanno dovuto subire la pianificazione e gli orientamenti della Federazione[228].

Il problema del federalismo fiscale è poi tornato in primo piano dopo la Riunificazione dei due stati tedeschi del 1990, che ha dato luogo a scenari completamente inediti sul piano storico, politico, economico, sociale e culturale, ponendo altresì fin da subito l'interrogativo su chi dovesse pagare i costi dell'annessione dei Länder dell'Est.

Lo stravolgimento dello *status quo ante* è stato talmente radicale da rendere inevitabile un ripensamento profondo anche del criterio di perequazione finanziaria: un primo effetto di ciò è rinvenibile nell'istituzione, da parte del Bund, di uno speciale "Fondo per l'Unità Tedesca", dotato di 115 miliardi di DM e finanziato fino al 2005 sia dalla Federazione che dai Länder[229], con l'obiettivo - tuttora ben lungi dall'essere conseguito - di ottenere una piena omogeneità tra gli Stati dell'Est e dell'Ovest della nazione tedesca.

Un ulteriore ordine di problemi deriva dal fatto che il sistema tedesco ha fino ad ora previsto una serie tutto sommato blanda di vincoli alla gestione del bilancio dei Länder, i quali si sono sentiti facilmente incoraggiati a far finire in deficit il proprio bilancio, confidando nella capacità del sistema di ripianare i buchi: così, gli

---

[227] Al riguardo autorevole dottrina parla di un potere di "dettatura dei compiti" da parte della Federazione nei confronti dei Länder. Cfr., J. WOELK, *Germania*, in: F. PALERMO-J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna 2005, p. 34.

[228] L. MEZZETTI, *Il sistema federale tedesco,* in *Regionalismo, Federalismo, Devolution,* in S. GAMBINO (a cura di), Giuffrè, Milano 2003, p. 201.

[229] A partire dal 2005 il compito di finanziare il Fondo è affidato solo dalla Federazione, in cambio di un contributo annuale fisso sottratto dalla quota di IVA spettante ai Länder.

stessi Länder già destinatari di contributi perequativi hanno teso anche ad aumentare la spesa pubblica, fino a raggiungere rapidamente livelli elevati di indebitamento[230].

A questo si aggiunge l'esistenza di un assetto generale che spinge ad incentivare comportamenti opportunistici dei singoli Länder: dal momento che il sistema perequativo tende a "fotografare" la realtà socio-economica esistente nei singoli contesti sub-statuali, per poi organizzare in base a tale dato l'entità delle (ri)distribuzioni delle risorse finanziarie soprattutto a livello orizzontale, ne deriva una sostanziale istigazione al "congelamento" dello *status quo*: i Länder più ricchi tendono a non far emergere l'effettiva realtà delle loro attività economiche per non risultare ulteriormente "virtuosi" e quindi essere costretti a trasferire ancor più risorse, i più poveri cercano di conservare il loro status di "bisognosi" per non perdere il diritto a ricevere i contributi.

In questo senso, i citati correttivi introdotti nel 2002 - finalizzati ad incentivare la crescita economica in cambio del trattenimento sul territorio regionale di una quota dei maggiori introiti fiscali conseguenti al comportamento virtuoso – non sembrano per il momento aver prodotto sostanziali cambiamenti nei bilanci degli enti sub-statuali[231].

Complessivamente, è possibile osservare che la Riunificazione tedesca ha costituito in elemento di profondo sovvertimento degli equilibri socio economici raggiunti fino al 1989 dal federalismo fiscale tedesco: di conseguenza, rispetto al tradizionale modello cooperativo con le riforme più recenti sono stati introdotti maggiori elementi di asimmetria ed elasticità, ma con la difficoltà di dover ripensare in verità l'intero modello di riferimento, probabilmente senza che ne sussistano le condizioni dal punto di vista politico.

---

[230] Non a caso, uno dei principali problemi all'ordine del giorno della *Föderalismuskommission II* ha riguardato le possibilità di limitare, e tendenzialmente annullare completamente, le possibilità di indebitamento per i bilanci dei Länder.
[231] Cfr. OECD, Economic Survey Germany, Paris 2003.

5.9 Considerazioni conclusive.

Nonostante gli sforzi compiuti da tutti i livelli di governo per far rientrare il *deficit* di bilancio causato dall'unificazione, tra il 1990 e 1996 vi è stata una forte crescita del debito, e la Germania non è riuscita a contenere il debito nei limiti imposti dall'art. 104 e dal Patto di stabilità[232].

Il nuovo modello perequativo ha scontentato i Lander più ricchi[233] (sui quali gravano maggiormente i costi della Unificazione), i quali hanno chiesto che venisse assunto come necessario elemento di integrazione del federalismo cooperativo l'introduzione di un sistema di incentivi all'efficienza, per evitare la deresponsabilizzazione dei *Lander* più poveri.

A causa delle difficoltà del Governo nel controllare la situazione delle finanze pubbliche, nel 2001 è stata approvata una nuova legge di disciplina della perequazione[234], entrata in vigore il 1 gennaio 2005 (c.d. Patto di solidarietà II)[235].

Il provvedimento in questione già si colloca temporalmente all'interno di quella intensa stagione di riforme dell'assetto federale tedesco che ha coinvolto anche la disciplina costituzionale dei rapporti economici tra i vari livelli dell'ordinamento della RFT.

---

[232] Si ricorda, in proposito, che nel 1995 tutti i livelli di governo avevano sottoscritto un patto per il rientro del deficit al fine di alleggerire gli effetti sul bilancio federale.

[233] Baviera, Assia e Baden-Wùrttemberg avevano presentato ricorso al Tribunale costituzionale nei confronti del sistema di finanziamento esistente. Il Tribunale costituzionale nella sentenza n. 1 del 11 novembre 1999, dopo aver accolto gli argomenti dei ricorrenti, ha suggerito la possibilità di introdurre elementi di federalismo competitivo nel sistema solidaristico, attribuendo al legislatore il compito e la responsabilità di scegliere in concreto come dare attuazione al federalismo. La sentenza è l'ultima di una serie di pronunce che hanno concorso a definire i punti più problematici della costituzione finanziaria. Cfr. V. Losco, *Il federalismo fiscale in Germania,* cit., p. 100 ss.

[234] La Corte aveva richiesto che la sua approvazione intervenisse entro il 31 dicembre 2002, considerando la legislazione vigente come transitoria.

[235] Le principali novità riguardano: l'assegnazione di una quota aggiuntiva degli introiti derivanti dall'UVA al *Bund* come compensazione del fatto che i *Lander* cessano di finanziare il Fondo per la Riunificazione; l'introduzione di un nuovo criterio per la perequazione orizzontale; la previsione di incentivi per i *Lander* più virtuosi che aumentano le loro entrate in misura superiore alla media; la previsione di un tetto massimo di prelievo per i *Lander* erogatori. Il nuovo sistema non è rivoluzionario ed è ancora presto per cogliere gli effetti della legge, ma è certo che esso inaugura una nuova fase di federalismo ispirata al principio che la perequazione, per essere sostenibile, deve tendere a ridurre e non ad annullare le differenze. Per maggiori indicazioni sui contenuti della legge, cfr. *V.* Losco, *Il federalismo fiscale in Germania,* cit., p. 97 ss.

In particolare, la cd. *Föderalismuskommission II* è sorta nel 2006 proprio per porre mano alla cd. *Finanzverfassung*, contando sulla considerevole maggioranza che i due partiti di governo, CDU/CSU ed SPD, uniti sotto il Cancellierato di Angela Merkel in una Grande Coalizione, potevano vantare sia al Bundestag che al Bundesrat.

Ormai alla fine della legislatura, il Parlamento tedesco sta tentando di trasformare in leggi le misure approvate nello scorso marzo 2009 dalla commissione bicamerale in questione: tra il maggio ed il giugno di quest'anno, quindi, si è registrato il voto favorevole di Bundestag e Bunsdesrat su una misura destinata a modificare in modo sostanziale l'attuale disciplina dei rapporti economici all'interno del federalismo tedesco.

Il provvedimento in questione è il cd. *Schuldenbremse* (letteralmente: Freno all'Indebitamento), che a partire dal 2020 proibisce ai Länder di contrarre debiti nel proprio bilancio per far fronte alle proprie esigenze finanziarie, limitando ad una quota di appena lo 0,35% sul PIL la possibilità di indebitamento per le casse della Federazione già a partire dal 2016.

Il problema della diffusione del deficit a livello sub-statuale appare estremamente grave, come evidenziato nelle tabelle che seguono, che forniscono i dati più recenti sullo stato dei bilanci dei Länder:

Tabella 4: indebitamento dei Länder tedeschi nell'a.f. 2007 (in miliardi di Euro)

Land	Debiti per abitante	Land	Debiti per abitante
Nordreno-Vestfalia	114,1	Amburgo	21,6
Berlino	56,8	Sassonia-Anhalt	20,1
Bassa Sassonia	49,4	Brandeburgo	17,3
Baden-Württemberg	41,7	Turingia	15,7
Assia	30,0	Brema	14,3
Renania-Palatinato	26,8	Sassonia	11,1
Baviera	22,8	Meckleburgo	10,1
Schleswig-Holstein	22,0	Saar	9,1

*Fonte: Statistiches Bundesamt

Tabella 5: indebitamento pro capite dei Länder tedeschi nell'a.f. 2007 (in migl. di Euro)

Land	Debiti per abitante	Land	Debiti per abitante
Brema	21.894	Turingia	8.036
Berlino	16.783	Brandeburgo	7.744
Amburgo	12.300	Bassa Sassonia	7.649
Saar	10.907	Meckleburgo	7.383
Sassonia-Anhalt	9.920	Assia	6.896
Schleswig-Holstein	8.779	Baden-Württemberg	4.501
Renania-Palatinato	8.730	Sassonia	3.648
Nordreno-Vestfalia	8.427	Baviera	3.012

*Fonte: Statistiches Bundesamt

Le due misure della diffusione dell'indebitamento a livello sub-statuale (in termini assoluti ed in rapporto al numero di abitanti per Land) mostrano con efficacia quale rilevanza abbia assunto il fenomeno nella realtà della finanza pubblica della RFT, e spiegano adeguatamente le ragioni per le quali l'attenzione delle istituzioni federali abbia dedicato una particolare attenzione al problema rispetto al tentativo di risanamento delle finanze tedesche che il Governo di Grande Coalizione ha cercato tra grandi difficoltà ed ostruzionismi anche al suo interno di realizzare nella legislatura 2005-2009.

L'argomento, in verità è particolarmente controverso, perché negli anni sono state molte le amministrazioni regionali che hanno utilizzato la possibilità di contrarre debiti come vero e proprio strumento di programmazione economica, nella convinzione che in alcune realtà particolarmente svantaggiate l'indebitamento fosse di gran lunga preferibile all'aumento delle imposte o al taglio della spesa pubblica, il cui impatto sul piano produttivo o occupazionale potrebbero risultare ancor più penalizzanti di un forte deficit di bilancio.

D'altro canto, non sono mancati nemmeno gli esponenti di esecutivi regionali critici verso tale atteggiamento, convinti che, senza interventi inibitori queste politiche possano vanificare gli sforzi di una Federazione e di alcuni Länder più virtuosi in favore di un risanamento economico complessivo.

Ad ogni modo, in attesa che lo *Schuldenbremse* venga recepito anche nelle Costituzioni regionali, va rilevato che, malgrado i due rami del Parlamento tedesco abbiano approvato con la necessaria maggioranza dei due terzi il provvedimento di modifica della Legge Fondamentale che dal 2020 proibisce in via assoluta ai Länder la possibilità di indebitamento, in cambio di un programma di trasferimenti finalizzati al consolidamento dei bilanci regionali più in difficoltà (Brema, Saar, Berlino, Schleswig-Holstein e Sassonia-Anhalt) nella misura di 800 milioni di Euro annui fino al 2019, non può escludersi che la norma in questione possa ancora incontrare ostacoli sulla via della sua piena applicazione: al riguardo, Berlino, Meckleburgo-Pomerania Occidentale e Schleswig-Holstein hanno già sollevato dubbi di costituzionalità a riguardo, paventando il rischio che la disposizione in oggetto limiti oltre quanto consentito dal dettato costituzionale l'autonomia finanziaria dei Länder e prospettando l'intenzione di impugnarla di fronte al Tribunale Costituzionale federale dopo la sua entrata in vigore.

In conclusione, appare già difficile tentare di analizzare in termini teorici, seppur appropriati, un tema come il federalismo fiscale; la questione si complica ulteriormente, tuttavia, quando gli aspetti dell'argomento più consoni alla teoria della teoria costituzionalistica si incontrano inevitabilmente con gli elementi più propri della contingente realtà socio-economico-politica.

Non fa eccezione il modello tedesco di federalismo fiscale, che ha conosciuto negli anni problemi e difficoltà di ben ardua soluzione.

Considerando che le soluzioni adottate finora devono ancora dimostrare la loro efficacia, si può concludere l'analisi fin qui svolta con la constatazione che, anche in Germania, un preciso modello di "Costituzione economica", incentrato su una certa concezione dei rapporti tra Centro e periferia, non si presta facilmente a stravolgimenti rivoluzionari: il passaggio da un approccio cooperativo ad uno più

prettamente competitivo, dunque, non è pensabile senza analizzare a fondo la natura intrinseca del modello che si intende modificare, nella consapevolezza che l'innesto di provvedimenti estranei alla tradizione del corpo istituzionale nel quale si opera rischia di produrre effetti assolutamente contrari agli obiettivi auspicati.

Un'osservazione forse ovvia, ma non per questo priva di fondamento, e non solo per quanto attiene al contesto tedesco.

In definitiva, il federalismo tedesco si può considerare un sistema cooperativo orientato ad un progressivo centralismo delle scelte, a tutela degli equilibri finanziari complessivi e delle esigenze interne di perequazione tra territori.

L'unità è garantita dalla omogeneità del sistema impositivo, in gran parte deciso dal *Bund,* e dagli strumenti di perequazione.

Per soddisfare le esigenze di unità e per trovare le decisioni concrete nel *Bundesrat,* è comunque necessario un contesto politico favorevole, consistente in "cartello di potere" fra governo federale e governi dei Länder.

I Länder hanno maggiore autonomia dal lato delle spese, ma la crisi di responsabilità finanziarie affrontata dopo l'unificazione ha spinto gli autori della riforma del 2006 a introdurre una maggiore competitività tra territori.

Per evitare che la competizione si traduca in un ulteriore impoverimento dei *Lander* deboli è necessaria una riforma del sistema di finanziamento, come ha auspicato il *Bundesrat* al momento dell'approvazione della riforma[236].

---

[236] Cfr. in argomento, D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in *www.issirfa.it*, (giugno-luglio2006), *passim*; J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto*,cit., *passim*.

Conclusioni

Si è detto fin dall'inizio del presente lavoro come la strutturazione dei sistemi di federalismo fiscale e gli effetti che questi ultimi sono suscettibili di produrre sul complessivo impianto politico-istituzionale dei Paesi che li adottano rappresentino temi di estrema attualità, sia pure con sensibili diversità, in ambito comunitario e nel contesto extraeuropeo; lo testimonia, per il primo versante, la complessità dei nodi problematici posti da tale tematica in Paesi di consolidata tradizione federalista, quali, ad esempio, la Germania, ma anche in Paesi che di recente hanno adottato modelli definibili, secondo una locuzione, cara alla dottrina, di "regionalismo al limite del federalismo" (se non di vero e proprio federalismo), come l'Italia.

Proprio riguardo all'assetto federale tedesco, si è visto come esso sia notoriamente caratterizzato da un approccio prettamente cooperativo orientato ad un progressivo centralismo delle scelte, a tutela degli equilibri finanziari complessivi e delle esigenze interne di perequazione tra territori, anche se, per soddisfare le esigenze di unità e per trovare le decisioni concrete nel *Bundesrat,* è comunque pur sempre necessario un contesto politico favorevole, consistente in "cartello di potere" fra governo federale e governi dei Länder.

Si è però dato altresì conto della circostanza che il federalismo cooperativo tedesco abbia finito col mostrare tutti i limiti di una perequazione quasi assoluta, specie dopo l'ingresso nella Repubblica federale dei cosiddetti "Nuovi Länder", quelli cioè entrati a far parte della *Bundesrepublik* a seguito della Riunificazione del 1990, dando luogo a scenari completamente inediti (sul piano storico, politico, economico, sociale e culturale), ponendo altresì fin da subito l'interrogativo su chi dovesse pagare i costi dell'annessione dei Länder dell'Est.

Le stesse soluzioni conseguentemente adottate con le riforme più recenti (che hanno introdotto elementi di maggiore asimmetria ed elasticità rispetto al tradizionale modello cooperativo), dovendo finora ancora dimostrare la loro efficacia, mantengono valida la considerazione che, anche in Germania, un preciso modello di "Costituzione economica", incentrato su una certa concezione dei rapporti tra

Centro e periferia, non si presta facilmente a stravolgimenti rivoluzionari: il passaggio da un approccio cooperativo ad uno più prettamente competitivo, dunque, non è pensabile senza la consapevolezza che l'innesto di provvedimenti estranei alla tradizione del corpo istituzionale nel quale si opera rischia di produrre effetti assolutamente contrari agli obiettivi auspicati.

Un'osservazione questa fondamentale e certamente riferibile non soltanto al contesto tedesco.

Diversamente dalla Germania (ma anche dall'Italia, dove il tema del federalismo fiscale ha trovato modo di esprimersi a causa delle recenti novità legislative intervenute), il dibattito in Spagna affonda le proprie radici in premesse anche abbastanza diverse, essendo chiamato a rispondere a pulsioni nazionalistiche, motivate da (pretese) ragioni identitarie, di alcuni suoi territori, fra cui il Paese Basco e la stessa Catalogna.

Pur tuttavia, tra i tre Ordinamenti esaminati sono senza dubbio riscontrabili alcune similitudini, in considerazione del fatto, ad esempio, che su compartecipazioni o articolazioni di prelievi a più livelli, i governi sub-nazionali dei tre Paesi, per diverso tempo, non hanno avuto alcuna libertà di aliquota, con la conseguenza che le entrate tributarie effettivamente autonome coprivano, dunque, una parte minoritaria del finanziamento, così come quelle extratributarie.

Ma le analogie non si limitano a questo, poiché, nel caso della Spagna, il regime di finanziamento delle Comunità autonome spagnole, come si è detto, è stato previsto nel testo costituzionale del 1978, con una formulazione in gran parte mutuata dal legislatore italiano all'atto del processo di revisione costituzionale del 2001.

Tanto in Spagna che in Italia, inoltre, alla luce dei rispettivi testi costituzionali, il riparto del fondo perequativo è, in ogni caso, rimesso al legislatore ordinario sulla base di una negoziazione – prevalentemente politica – svolta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Quanto detto fin qui a testimonianza del fatto che esiste, dunque, una peculiare "trasversalità" del tema del federalismo fiscale, o meglio, per usare un'espressione

neutra della dottrina[237], delle relazioni intergovernative finanziarie, a conferma di quanto corrisponda al vero l'affermazione secondo cui storicamente, l'elemento che fonda e delimita un assetto di tipo federale è costituito dal profilo fiscale.

Questo per una serie di ragioni, alcune delle quali, come si è detto all'inizio, agevolmente intuibili: negli assetti statuali di tipo federale assume un rilievo centrale la constatazione per cui solo ove un determinato livello di governo gestisca effettivamente risorse proprie, può dirsi esistente e concretamente operante un meccanismo istituzionale fondato sul binomio autonomia politica/responsabilità politica.

Inoltre, l'assetto delle relazioni economico-finanziarie fra i diversi livelli di governo ha un'immediata ricaduta sull'effettività dei principi di solidarietà e di eguaglianza; in tal senso, il concetto di federalismo fiscale non può non tenere conto delle esigenze di uniformità nella tutela di tali principi.

E' del resto evidente come solo un federalismo che sia anche e innanzitutto "fiscale" possa atteggiarsi a sistema istituzionale coerente e compiuto, riconoscendo ad ogni livello territoriale un ambito ben definito di poteri e di responsabilità, in una parola, un'effettiva autonomia politica ed amministrativa.

La legge delega 5 maggio 2009, n. 42 è apparsa, di per sé, attuativa non del solo articolo 119, essendosi il legislatore trovato a dover affrontare alcuni temi cruciali del Titolo Quinto della Costituzione che, sino ad oggi (cioè, nelle more del riconoscimento di autonomia di entrata e, sotto numerosi profili, di spesa a Regioni ed Enti locali), avevano avuto uno svolgimento parziale, provvisorio e, per molti aspetti, inadeguato se non addirittura privo di effettività.

Basti pensare, ad esempio, alla questione del coordinamento della finanza pubblica con cui la legge delega si misura, tra l'altro, prevedendo l'armonizzazione dei bilanci pubblici o alla compiuta determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ("L.E.P.") concernenti i diritti sociali e delle funzioni fondamentali degli Enti locali, di cui all'articolo 117, comma 2, lettere, rispettivamente, *m)* e *p)*, della Costituzione,

---

[237] In tal senso, cfr., V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in V. ATRIPALDI-R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, op. cit.

che appare oggi, soprattutto alla luce della necessità di provvedere all'integrale finanziamento di detti livelli e funzioni, compito non più rinviabile del legislatore.

Ancora, l'attuazione della legge delega comporta la necessità di concentrare gli sforzi sul coordinamento e l'innovazione dell'intero sistema tributario nonché di configurare un sistema di perequazione delle risorse regionali ben più complesso di quelli sinora sperimentati.

In particolare l'articolo 9 della legge delega, che disciplina le entrate derivate dal fondo perequativo – la cui funzione è, come si è visto, quella di ridurre (ma) non di eliminare le differenti capacità fiscali per abitante tra i territori – costituisce, unitamente all'articolo 8, l'architrave normativa del sistema di finanza pubblica volto a garantire il funzionamento delle Regioni, assicurando in tal modo, ai cittadini, le prestazioni e i servizi che a tale filiera istituzionale compete erogare.

Il sistema di finanziamento ordinario risulta in tal modo imperniato su entrate derivanti da tributi propri e da compartecipazioni al gettito erariale, ma "collaborati" da quote della perequazione, nel senso che la correzione perequativa interviene, secondo il criterio non territoriale ma del fabbisogno, allorquando le risorse regionali (tributi propri e compartecipazioni) non consentano la copertura dei fabbisogni *standard* (primi fra tutti: la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione ed il trasporto pubblico locale) in ragione delle ridotte capacità fiscali *pro-capite*.

Non sono, però mancati, come pure si è visto, alcuni dubbi in merito, sostenendosi che in realtà le compartecipazioni non si discosterebbero molto dai vecchi trasferimenti (espressamente soppressi dal successivo articolo 8, comma 1, lett. *f*, della legge), se non per il fatto che, al contrario di questi ultimi, le risorse percepite con le compartecipazioni sono "senza vincolo di destinazione"; inoltre, pur sussistendo questa libertà di spesa, sarebbe comunque difficile ricondurre tali imposte a espressione di un'autonomia finanziaria del percipiente dal momento che, con le compartecipazioni, le somme incassabili a livello regionale dipendono esclusivamente dalle scelte del governo centrale (su aliquote e base imponibile), non potendosi al riguardo dimenticare, d'altronde, che la stessa Corte Costituzionale ha affermato

(nella sentenza n. 296/03) che quando un tributo è istituito con legge statale non può che appartenere allo Stato.

Di tenore analogo sono le osservazioni critiche mosse alla perequazione, sostenendosi che anch'essa in realtà non sarebbe ascrivibile all'autonomia finanziaria delle Regioni, potendosi anzi evincere dagli atti preparatori della legge la volontà del legislatore di ribadire il ruolo centrale dello Stato anche nell'attività perequativa.

Con riferimento, poi, alla standardizzazione dei costi quale indicatore "*rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica*" (articolo 2, comma 2, lett. *f)*, si osserva che l'introduzione di un tale criterio obbliga a spostare completamente la prospettiva di lettura dell'articolo 119, comma 4, della Costituzione.

Il finanziamento integrale non può essere riferito alle spese, più o meno arbitrarie, più o meno efficienti della singola Regione, ma a una media, ottenuta comparando le spese delle Regioni più efficienti con quelle delle Regioni meno efficienti.

Dunque, solo in quanto riferito al valore medio dei costi *standard*, e non all'arbitrio e all'inefficienza della spesa storica, può essere garantito il finanziamento integrale delle funzioni[238].

Naturalmente tutto si gioca – ed in questo sta l'importanza degli aspetti procedimentali della legge e, in particolare, del coinvolgimento del Parlamento - nella individuazione degli indici che contribuiranno a determinare i costi *standard*.

A questa considerazione bisogna poi aggiungere che, nella versione definitiva, l'articolo 2, comma 2, lett. *f)*, ha introdotto il riferimento, oltre che al costo *standard*, anche al 'fabbisogno' *standard*.

---

[238] Cfr., sul punto, A. ZANARDI (a cura di), *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in Id. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, il Mulino, 2006, p.30, secondo cui, a regime, *"la perequazione dovrebbe garantire a ciascuna regione risorse in grado di finanziare non la propria spesa storica, bensì soltanto quella componente di spesa giustificata da fattori strutturali e oggettivi di bisogno, i fabbisogni standard appunto, e non quella determinata da eventuali inefficienze delle amministrazioni"* e G. FRANZONI – G. DELLA CANANEA, *Art.119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, p. 2370, secondo cui "*la Costituzione non dispone un obbligo di pareggiamento delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni attribuite ai vari enti*".

Si tratta di una previsione di estremo rilievo, in quanto il legislatore si impegna a determinare non solo il costo dell'esercizio della funzione ma anche l'obiettivo da raggiungere.

Affiancando costi e fabbisogni *standard* sarà più facile capire dove esistono deficienze strutturali, colmabili attraverso interventi specifici, e dove invece sprechi e inefficienze[239].

Il criterio del costo *standard* o comunque di altri criteri basati su principi di efficienza economica, affiancato, come si è detto, dal fabbisogno *standard*, sembra dunque discendere da un'interpretazione sistematica del nuovo Titolo Quinto e, più ampiamente, dal principio di autonomia.

Del resto, anche il riferimento all'esercizio normale delle funzioni, contenuto nell'articolo 119, comma 5, della Costituzione, sembra rinviare a una nozione standardizzata di livelli di spesa fondata su criteri che garantiscano quella autonomia finanziaria, di cui all'articolo 119, comma 1, della Costituzione.

Quanto alla novità contenuta nell'articolo 22 della legge, relativa all'insediamento, limitatamente alla fase transitoria, della cosiddetta perequazione infrastrutturale, si è già prima anticipato come si tratti di una disposizione *ad hoc* che prevede, tra l'altro, una ricognizione di tutti i *deficit* infrastrutturali, relativi ad esempio alla rete viaria, e dei *deficit* di sviluppo esistenti, intesa a rimuovere tutti i *gap* territoriali.

Permane, invero, qualche dubbio in merito alla possibilità di accertare e soddisfare i bisogni strutturali attraverso l'applicazione di una norma transitoria e non già di una disciplina a regime ordinario.

In altri termini, le differenze infrastrutturali esistenti, proprio perché hanno fino ad oggi impedito uno sviluppo economico equamente diffuso, necessiterebbero probabilmente di un accertamento di carattere ricognitivo distribuito su un arco temporale di lungo periodo, nonché di attento monitoraggio e attenzione sulle

239 A tale proposito diventa utile seguire il modo in cui verrà sviluppato il gioco dialettico tra sistema premiante e sistema sanzionatorio previsto dall'articolo 17.

soluzioni praticabili, in considerazione delle carenze infrastrutturali e strutturali sofferte in particolare dalle Regioni meridionali.

In conclusione, quel che può dirsi, è che la recente approvazione della legge delega sul federalismo fiscale segna certamente un passo decisivo nell'evoluzione del nostro ordinamento, dovendo a questo punto cambiare definitivamente non poche cose; non saranno più possibili, infatti, trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali, poiché questi ultimi vedono loro riconosciuta una reale autonomia finanziaria, necessaria per lo svolgimento delle loro funzioni, in stretta correlazione, ricorrendone le condizioni costituzionali, con le risorse provenienti dal fondo perequativo.

Peraltro, molto rimane ancora da fare e, in verità, la scelta del Governo di principiare il percorso di implementazione del federalismo fiscale proprio dalla attuazione del c.d. "federalismo demaniale" (o "federalismo patrimoniale") effettivamente un po' sorprende.

Ma si tratta, probabilmente, di un'opzione legata, oltre che a motivazioni presumibilmente di carattere politico, anche alla necessità di concludere l'*iter* di approvazione del primo decreto nei tempi indicati dalla legge n. 42, approfittando dell'opportunità di non iniziare questo percorso da questioni chiaramente più complesse e spinose quali, ad esempio, la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni e delle funzioni fondamentali degli Enti locali.

E, infatti, di grande rilievo, anche sotto il profilo del ruolo dello Stato, sarà proprio il contenuto che i richiamati L.E.P. potranno assumere, essendo questo determinato, periodicamente, con legge ordinaria ma dovendosi, tuttavia, come già detto, scongiurare il rischio che per i L.E.P. accada quello che negli anni passati è avvenuto, per i principi fondamentali, con le leggi finanziarie.

In definitiva, come si è detto, molto rimane ancora da fare; e ciò, tanto sul versante della effettiva concretizzazione dei numerosi principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario contenuti nella legge delega, quanto sul fronte della determinazione dei vari elementi necessari per dare compiutezza ed efficienza al complessivo disegno riformatore, non potendosi al riguardo

procrastinare l'esigenza di una indispensabile revisione della Costituzione, nelle parti in cui la riforma del Titolo Quinto appare chiaramente insufficiente.

Tra le necessità maggiormente avvertite vi sono, ad esempio, quelle di una correzione dei criteri di riparto delle materie di competenza statale e regionale, nonché quella di portare a compimento il il c.d. Codice delle autonomie (contenente disposizioni in materia di organi e funzioni fondamentali degli Enti locali, Città metropolitane, Carta delle autonomie e misure in favore dei piccoli Comuni).

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia relativa all'inquadramento della tematica del federalismo fiscale dal punto di vista dell'indagine storica fino agli ultimi interventi del legislatore.

ALTA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE – ACOFF.

2005 *Il federalismo fiscale in Spagna*, in Allegato 3: Sintesi del modello di federalismo fiscale in alcuni Paesi europei;

ANCILLOTTI F.

2009 *Il coordinamento dei diversi livelli di governo e il patto di convergenza*, in *La legge delega sul federalismo fiscale*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 8;

ANTONINI L.

2009 *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it, n. 25;

2008 *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge,* in www.federalismi.it, n.16;

AA. VV.

2006 *Rapporto 2006 sulla finanza locale in Italia*, a cura di ISAE, SRM, IRES Piemonte e IRPET Milano, Angeli;

ASTRID

2007 *Andamenti della finanza pubblica per livelli di governo e aree territoriali*;

2003 *La riforma del Titolo V della Costituzione,* in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta Bologna, Il Mulino, 2003;

ATRIPALDI V.

2001 *Introduzione*, in V. Atripaldi - R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, VIII;

BARBERA A. – FUSARO C.

2004 *La scelta del Costituente nel 1948 e la lenta attuazione dell'Ordinamento regionale,* in *Corso di diritto pubblico,* Bologna;

BARBERO M.

2006 *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale,* in *Quaderni Costituzionali*, Bologna, 2004;

2005 *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005;

BASSANINI F.

2004 *Introduzione*, in F. Bassanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino;

2009 *Federalismo, la strada è giusta*, di F. Bassanini e G. Macciotta, in Il Sole 24 Ore del 30 gennaio;

2009 *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazione e rilievi sul testo del relatore*, in Astrid;

BIESUZ E.

2006 *Illegittimo il Fondo prima casa per le giovani coppie,* in www.altalex.com;

BIFULCO R.

2009 *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in www.astrid-onlineit;

BIN R.

2008 *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in www.forumcostituzionale.it, 9 dicembre;

BOSI P.- GUERRA M.C.

2009 *I tributi nell'economia italiana*, Bologna;

BRANCASI A.

2007 *Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* – nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale, in www.astrid-online.it, 10 luglio;

2006 *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico,* in Giurisprudenza costituzionale, Milano, n. 2;

2006 *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica,* in Giornale di diritto amministrativo, Milano, n. 4;

2002 *Uguaglianze e diseguaglianza nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in Diritto Pubblico, Bologna, n. 3;

BUGLIONE E.

2009 *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in Riv. Trim. Isle, 2, p. 465;

2007 *La finanza,* in Quarto rapporto annuale sullo stato del federalismo in Italia, cap. XI, ISSiFa-CNR "Massimo Severo Giannini";

CABRAS D.

2009 Il processo di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento, in www.federalismi.it, n. 11;

CALCO' F.

2008 *Il progetto di federalismo fiscale. Spunti di riflessione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 4;

CARINCI A.

2008 *Osservazioni al Disegno di Legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 22;

CARPANI G.

2009 *Il Patto per salute 2010-2012; questioni "vecchie" e modalità "nuove" di governo condiviso e responsabile del servizio sanitario*, in www.amministrazioneincammino.it;

CASSESE S.

2003 *Due riforme regionali: Italia e Francia al confronto*, intervento al convegno *La rèvision du titre XII de la Constitution de 1958*, Parigi, 17 giugno 2003;

CASSETTI L.

2004 *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza,* in www.federalismi.it, n. *5*;

CERRACCHIO G.

2007 *Profili 'quantitativi' del contenzioso costituzionale (2005),* in *Quarto rapporto annuale sullo stato del federalismo in Ita*lia, ISSiRFA-CNR "Massimo Severo Giannini;

COLOTTO S.

2007 *Legge finanziaria 2007: patto di stabilità interno e federalismo*, 2007, in www.cisl.it;

COVINO F.

2005 *Costituzione e federalismo fiscale in nove Ordinamenti dell'Unione Europea*, in www.federalismi.it, n. 16;

2009 *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 7;

D'AURIA G.

2009 *I controlli e le sanzioni*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 8/2009;

DE IOANNA P.

2002 *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in www.federalismi.it, n. 10;

DEL BUFALO P.

2009 *Patto per la salute. Intesa su regole e finanziamenti*, in Il Sole24Ore-Sanità, n. 46.

DELLA CANANEA G.

2004 *Osservazioni critiche sul "federalismo fiscale" in Italia,* in *Indirizzo e controllo della finanza pubblica,* Bologna, Il Mulino;

2005 *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione,* in *Le istituzioni del federalismo,* 1, 131;

DELLA CANANEA G. – FRANSONI G.

2007 *Art. 119*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007;

DE MATTEO S.

2007 *Una riflessione sul decreto 56/2000 tra sanità e federalismo*, in Formez;

DICKMANN R.

2010 *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in www.federalismi.it, n. 1;

DOCUMENTO DELLE REGIONI SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

2005 Conferenza delle regioni e delle Province autonome – Santa Trada di Villa San Giovanni (Reggio Calabria);

FALCON G.

2001 *Il nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Le Regioni*;

FAUSTO D. E PICA F. (a cura di)

2000 *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino;

GALLO F.

1996 *Il Federalismo fiscale,* in *Enciclopedia giuridica,* 1, 2;

2003 *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione,* in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta Bologna, Il Mulino, 2003;

GAMBINO S.

2008 *Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli Statuti in Spagna ed in Italia,* in www.federalismi.it, n. 17, p. 3;

2005 *Federalismo e diritti (forma di Stato e diritti fondamentali)*, in PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Milano;

GENTILE A.

2008 *L'attuazione del prelievo in chiave federale*, in www.federalismi.it, n. 24;

2007 *Legge finanziaria 2007 e novità in materia di tributi locali*, in www.federalismi.it, n. 5;

GIANNINI M.S.

1985 *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino;

GIARDA P.

2007 *Titolo V e federalismo fiscale*, in *Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto del Ministro – gruppo di lavoro sul federalismo fiscale*, coordinato da P. GIARDA;

2003 *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale previsto dalla nuova Costituzione: ci sono rimedi?,* in *www.astrid-online.it*;

2001 *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova*

Costituzione, in *Le Regioni*, n. 6;

GIARDINA E.

2006 *L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, testo tratto dal cap. III, *il Federalismo Fiscale* del volume di A. PIRAINO, *Le istituzioni locali in Sicilia*, Gruppo editoriale CEL, Catania;

GIOVANNINI – SPAVENTA

1991 *Fiscal rules in the European Monetary Union. A No-entry Clause*, CEPR, *discussion paper* n. 516, gennaio;

GROPPI T.

2008 *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 22;

GUIGLIA G.

2007 *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione normativa,* Padova;

JORIO E., GAMBINO S., D'IGNAZIO G.

2009 *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli, Rimini;

JORIO E.

2009 *Un patto per la salute (e la finanziaria 2010) non propriamente compatibile con l'esordio del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, n. 1;

2009 *Il Federalismo fiscale al Senato. Due new entry: il patto di convergenza e la perequazione infrastrutturale*, in www.federalismi.it, n. 2;

2008 *Federalismo fiscale e sanità*, in www.federalismi.it, n. 24;

2008 *Considerazioni in itinere sulla proposta di Calderoli*, in www.federalismi.it, n. 18;

2008 *Il federalismo fiscale esige un eguale punto di partenza. Una prima lettura della proposta Calderoli*, in www.federalismi.it, n. 16;

2007 *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità,* Rimini;

2007 *Prime riflessioni sul testo 'Giarda-bis'*, in www.federalismi.it, n. 9;

2006 *Finanziaria 2006 e Accordo di Santa Trada: un sospetto di incostituzionalità*, in www.federalismi.it, n. 3;

ISTITUTO DI ANALISI ECONOMICA (ISAE)

2004 *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma;

LUPO N.

2009 *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i diversi livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Commissione permanente*, in www.federalismi.it, n. 23;

MACCIOTTA G.

2007 *Appunto sullo schema di d.d.l. del Governo sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – versione 16 aprile 2007*, in www.astrid-online.it.;

MANZELLA G. P.

2004 *Costituzione Funzione di coordinamento e debito degli enti territoriali*, in Giornale di diritto amministrativo, 4;

MIELE T.

2004 *Il federalismo fiscale* in *Nuova Rassegna*, 7;

MORELLI S.–PARLATO S.

2006 *L'impatto della legge finanziaria 2005 sugli enti territoriali*, Milano;

MONORCHIO A. – MOTTURA L.G.

2006 *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, II ed.;

MORRONE A.

2008 *Prime riflessioni sul disegno di legge in materia di "federalismo fiscale"*, in www.forumcostituzionale.it, 30 novembre;

2003 *La nuova "costituzione finanziaria". La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.,* in *Giur. Cost.*, Milano;

MORTATI C.

1973 *Le forme di Governo*, Padova;

MUSOLINO S.

2007 *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale,* Milano;

ONIDA V.

1989 *L'autonomia finanziaria delle Regioni in base all'art. 119 della costituzione*, in *Una finanza nuova per le Regioni*, Milano, Angeli;

OREFICE M.

2008 *Compendio di contabilità pubblica*, Direkta;

2004 *Manuale di contabilità pubblica*, Direkta;

OSCULATI F.

2007 *Commento al disegno di legge "Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*- nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale, in www.astrid-online.it, 10 luglio;

PAJNO A.

2004 *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione, paper*, 50° Convegno di studi amministrativi sull' *"Attuazione del titolo V della Costituzione"*, Varenna 16, 17 e 18 settembre 2004;

PALERMO F.

2001 *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., (a cura di T. GROPPI-M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie*, Torino;

1997 *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in "Le Regioni", nn. 2-3;

PEREZ R.

2009 *I tributi delle Regioni*, in *La legge delega sul federalismo fiscale*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 8;

2008 *Riforme finanziarie e pubblica amministrazione*, in Rivista della Corte dei Conti, n. 4;

PIEROZZI B.

2008 *Il federalismo fiscale in Italia. Evoluzione e prospettive. Realizzazione – Discussioni – Proposte,* in www.federalismi.it, n. 15;

PISAURO G.

2007 *I conti pubblici nel 2006: il miglioramento inatteso*, in M. C. GUERRA - A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Bologna;

PUZZO F.

2008 *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in www.astrid.eu, maggio;

RENNA M.

2004 *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004;

RIVOSECCHI G.

2009 *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale* in www.astrid-online.it, rassegna, 6;

ROLLA G.-GROPPI T.-LUATTI L.

1995 *L'ordinamento dei Comuni e delle Province. Aggiornamento 1993-1995*, Giuffrè, Milano, 1996;

RUBECCHI M.

2007 *Il federalismo fiscale nei lavori parlamentari della XV legislatura. Un approccio pragmatico di fronte ad interessi etero diretti,* in *Federalismo fiscale,* Napoli, n. 2;

SALAZAR C.

2007 *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (n)definizione del 'federalismo fiscale a Costituzione inattuata",* in "Le Regioni", Bologna, n. 3;

SALERNO G. M.

2009 *Il progetto di legge sul Federalismo fiscale supera l'esame del Senato*, in www.federalismi.it, n. 2;

SCOCA F. G. (a cura di)

2008 *Diritto amministrativo*, Torino, 2008;

SCUTO F.

2010 *Il "federalismo patrimoniale"*, in www.astrid-online.it, rassegna, 3;

SERVIZI STUDI DEL SENATO E DELLA CAMERA (a cura dei)

2008 *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale in Italia*, in *temi del federalismo fiscale*, Dossier n. 57 (Senato)/Documentazioni e Ricerche n. 20 (Camera), XVI legislatura;

TONETTI A.

2009 *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *La legge delega sul federalismo fiscale*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 8;

TORCHIA L.

2001 *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, Bologna;

TUBERTINI C.

2009 *Le cd. "gestioni commissariali" nel nuovo Patto per la salute: i nodi irrisolti*, in www.astrid-online.it;

VERONESI P.

2003 *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6;

VIGATO E.

2009 *Il federalismo fiscale ed i lavori preparatori. La corsa ad ostacoli di un progetto condiviso*, in www.federalismi.it, n. 13;

VILLA A.

2009 *L'autonomia di entrata e di spesa dei Comuni*, in *La legge delega sul federalismo fiscale*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 8;

VITALE A.

2003 *Breve commentario della nuova Costituzione italiana*;

VITALETTI G. (a cura di)

2005 *Dossier sul federalismo fiscale*, in www.governo.it/presidenza/ACoFF;

ZANARDI A. (a cura di)

2006 *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in Id. (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino;

2006 *Federalismo fiscale: tutto rinviato*, in M. C. GUERRA-A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, Bologna;

2006 *Federalismo fiscale in lista d'attesa*, in M. C. GUERRA-A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2005*, Bologna;

Bibliografia relativa all'analisi comparativa dei modelli di federalismo fiscale nell'ordinamento tedesco ed in quello spagnolo.

ALTA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE – ACOFF.

2005 *Il federalismo fiscale in Spagna*, in Allegato 3: Sintesi del modello di federalismo fiscale in alcuni Paesi europei;

AJA E.

2001 *El Estado autonòmico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid;

ANTONINI L. – BARBERO M. – PIN A.

2005 *La legge organica spagnola sulla finanza delle comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., n. 1, Milano;

BALAGUER CALLEĴON F.

2008 *La riforma dello Statuto di Autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali in ambito europeo*, in www.federalismi.it, n. 17;

BENEDIKTER T.

2008 *Esperienze europee di federalismo fiscale e di finanziamento delle Regioni a confronto con la realtà italiana*, in E. PFÖSTL (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Apes, Roma;

BIFULCO R.

1995 *La cooperazione nello stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam;

2001 *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi – R. Bifulco, Torino, Giappichelli;

BLANCO VALDÈS R.

2008 *La seconda decentralizzazione spagnola: fra riforma confederale e stato possibile*, in www.federalismi.it, n. 17;

CASTELLÀ ANDREU J.M.

2008 *Lo Statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della catalogna*, in www.federalismi.it, n. 17;

COVINO F.

2005 *Costituzione e federalismo fiscale in nove Ordinamenti dell'Unione Europea*, in www.federalismi.it, n. 16;

DE PETRIS A.

2009 Il *federalismo fiscale nella Repubblica federale di Germania*, in www.astridonline.it, 23 giugno;

2006 *La nuova ripartizione di competenze fra Federazione e Lander nella riorganizzazione del sistema federale tedesco,* in *Federalismi. n. 15*;

DEMMING A. A.

2006 *La "modernizzazione" del federalismo in germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano*, in www.federalismi.it, n. 10;

ENCINAR.

1997 *Lo Stato federale asimmetrico: il caso spagnolo*, in A. Pace (a cura di), Quale dei tanti federalismi, Cedam, Padova;

FÄRBER G. – BARANOVA K.

2008 Centralisation and decentralisation of fiscal federalism in Germany, in www.federalismi.it, n. 24;

FÖDERALISMUSKOMMISSION II.

2009 *Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundersat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*" (cfr., il sito del Bundestag, all'indirizzo http:// www.bundestag.de/Parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs174.pdf);

GAMBINO S.

2008 *Regionalismi e diritti di cittadinanza. La riforma degli Statuti in Spagna ed in Italia,* in www.federalismi.it, n. 17;

GARCIA J. L – GIRON REGUERA E.

1997 *La incidencia del modelo de Estado en el sistema de financiaciòn autonomica*, in Revista Espanola de Derecho Costitucional, n. 51;

HERMES N.

2007 *Maßstab und Grenzen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Landkreise*, Verlag Dr. Kovac, Hamburh, 2007;

LOSCO V.

2005 *Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione*, in Le Regioni, 6;

2008 *Il federalismo fiscale in Germania*, Egea, Milano;

KLUTH W. (HRSG)

2007 *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden, Nomos;

MEZZETTI L.

2003 *Il sistema federale tedesco*, in *Regionalismo, Federalismo, Devolution*, in S. Gambino (a cura di), Giuffrè, Milano, 2003;

MUNOZ MACHADO S.

1989 *Derecho Publico de las Comunidades Autonomas*, Vol. II, Civitas, Madrid;

OECD

2003 *Economic Survey Germany*, Paris;

OETER S.

1998 *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundestaatsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen;

PFÖSTL E.

2008 *Il federalismo fiscale*, Apes, Roma;

RIVOSECCHI G.

2003 *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, a cura di E. Rozo Acuna, Torino, Giappichelli;

RÖHL A.

2006 *Konnexitätsprinzip und Konsultationsverfahren als Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung*, Peter Lang, Frankfurt;

SCHEFOLD D.

2006 *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in *www.issirfa.it*, (giugno-luglio);

WIELAND J.

2000 *Problemi del federalismo fiscale*, in Le Regioni, n. 2;

WOELK J.

2001 *La Germania. Il difficile equilibrio tra unitarietà, solidarietà e (maggiore competitività*, in V. Atripaldi e R. Bifulco (a cura di), *Federalismi fiscali e costituzioni*, Torino, p. 187;

2005 *Germania*, in F. PALERMO/J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, p. 34;

2006 *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto*, in www.federalismi.it, n. 15;

ZIMMERMANN H./HENKE K.-D.

2006 *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft*, Franz Vahlen Verlag, München;

ZIMMERMANN H.

2008 *Die Finanzierung des deutschen Föderalismus*, Nomos, Baden-Baden;

ZORZI GIUSTINIANI A.

1999 *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberaldemocratici*, in Quaderni Costituzionali, 1.